

中華民國九十七年七月二十日

## 台灣法律地位之演變（1973-2008）

陳鴻瑜

### 摘要

1971 年 10 月，中華民國退出聯合國，使中華民國之國際地位受到嚴重打擊。1972 年 2 月，尼克森訪問了中國，兩國於上海簽署了聯合公報。隨後，助理國務卿格林（Marshall Green）宣布美國自 1950 年以來堅持的政策沒有改變，即台灣地位未定。1979 年，美國和中華民國斷交，美國國會又通過「台灣關係法」，作為美國和台灣之間關係之規範，台灣被美國視為「準國家」地位。然而台灣在亞洲開發銀行被改名為「中國台灣」，又以「中華台北」參加亞太經合會，以「台澎金馬關稅領域」加入世界貿易組織。這些事例反應「中華民國」做為國家之身分已無法在國際社會被接受，除了少數國家仍承認它之外。我國雖然廢止了動員戡亂時期臨時條款，中國也通過「分裂國家法」，這些事態的發展對於台灣產生何種影響？這將是本項研究的重點。

關鍵詞： 台灣 中國 台灣關係法 中華台北

### Abstract

The ROC retreated from the UN in October 1971, which made its international status suffering a serious setback. Then, President Nixon visited China in February 1972. Both the United States and China signed a “Shanghai Bulletin” which paved the way of normalization of both countries. Assistant Secretary of the State, Marshall Green, stated that the policy of the United States since 1950 is persistent not change, namely indetermination of the status of Taiwan. The United States finally ended the diplomatic relationships with the ROC. The Congress of the United States passed the Taiwan Relations Act in order to regulate the official relations between the United States and Taiwan. Under the Taiwan Relations Act, the United States treats Taiwan as a quasi state through the way of its Senator’s speech record in Senate. However, the name of membership of the ROC in Asian Development Bank was to be changed involuntarily into “Taiwan, China”. Similarly, the ROC was joined into the APEC by the name of “Chinese Taipei”, and joined into the WTO by the name of “Territory of Taiwan, Pescadores, Quimon and Matsu”. These cases reflected a fact that the ROC as a state is unaccepted by the international community, except a few countries recognizing it. While the ROC abrogated the Temporary Clause of Period of Mobilization and Suppressing Rebellion and China passed the Anti-Secession Law, to what extent the status of Taiwan would be affected by it? That is the main topic of my

research.

Keyword: Taiwan China Taiwan Relations Act Chinese Taipei

## 一、美國在中國設立「聯絡辦事處」

1973 年 2 月 15 日，尼克森連任美國總統後，爲了加速與中國的正常化關係，派遣國務卿季辛吉第五次訪問北京，同中國領導人就中、美關係以及越南戰爭後的國際形勢交換意見。季辛吉表示，美國準備在兩年內削減美國在台灣軍事力量，以及中、美雙方互設聯絡處。以後兩年將採取類似日本的模式，即美國同中國建交，但同台灣保持民間來往。<sup>1</sup>據此談判，中、美雙方於 5 月 1 日在華盛頓和北京互設聯絡辦事處（Liaison Office），同時結束了巴黎渠道。聯絡辦事處雖享有外交特權，但不是正式外交使館，其角色是雙方官方聯絡的管道。

當時美國與中華民國有外交關係，爲了解決該一難題，美國國務院於 6 月 1 日發表一份「美國對中華民國外交要略」，其中內容爲：美國在北京設立「聯絡辦事處」並不影響美國與中華民國繼續維持的外交關係。該文件強調：「我們與中華民國關係的最具體的表現，在於我們繼續保有外交關係、1954 年的共同防禦條約以及我們重要的經濟關係。」美國繼續支持中華民國參與廣泛的國際活動。<sup>2</sup>

季辛吉於同年 11 月第六次訪問北京。他又重申「上海公報」原則，他對周恩來總理說：「我們曾經告訴你們，而且總統也向你們重申，我們準備在本屆政府任期內，即 1976 年以前實現中、美兩國關係的完全正常化。」<sup>3</sup>但困難在於，在這中間一段時期，如何處理美國同台灣的關係。如果在任何時候中方認爲上海公報的措辭，或稍加修改的措辭可以提供中、美間完全的外交承認的基礎，美方準備在此基礎上前進。」<sup>4</sup>美方似有在台灣問題上後退的打算，周恩來即坦率指出：博士提到要使上海公報關於台灣問題的措辭有所推進，我們在公報稿上加上一句『美國方面表示不支持不利於中國統一的任何企圖』，你們考慮是否可以加這一句。』季辛吉未即同意，只表示將『謀求加速正常化』。此次會談，雙方僅商定採取措施進一步發展貿易和人員往來。」<sup>5</sup>

尼克森總統因「水門案」（Watergate）而於 1974 年 8 月 9 日下台，由副總統福特（Gerald Ford）繼任，他派季辛吉於 1974 年 11 月 25 日第七次訪問中國。季辛吉與鄧小平共會談了五次。季辛吉向鄧小平提出：「美國在台灣問題上的處境與其他國家不同：一是美國同台灣訂有共同防禦條約；二是美國國內存在著一股親台勢力。因此，一、美國願意按『日本方式』解決中、美關係正常化問題，但要在台灣設『聯絡處』；二、美國將在 1977 年撤完駐台全部美軍，但還沒有找

<sup>1</sup>王泰平主編，中華人民共和國外交史（第三卷），1970-1978，世界知識出版社，北京市，1999 年，頁 367。

<sup>2</sup>「社論：美國的兩個中國政策」，華僑日報（香港），民國 62 年 6 月 4 日，頁 2。

<sup>3</sup>王泰平主編，前引書，頁 367-368。

到妥善解決共同防禦條約問題的方案，希望中國聲明和平解決台灣問題，以便美國考慮放棄美、台『防禦條約』。季辛吉這番話表明，美國在台灣問題上的態度確有後退表現。鄧小平當即指出：從本質上說這不是『日本方式』，而是『一中一台』方式，在建交問題上無非是一個『倒聯絡處』的方案，中國不能接受；至於美、台共同防禦條約，根據聯合公報的原則必須加以廢除；在美國同台灣斷交、廢約、撤軍後，台灣問題應由中國人自己去解決，那是中國的內政，用什麼方式解決也是中國人自己的事。」<sup>4</sup>

由於福特政府在台灣問題上不肯接受中國提出的三原則（即斷交、廢約、撤軍），致使中、美關係正常化的進程擱淺，沒有實現尼克森的諾言，在其第二任內解決，也沒有按福特的保證，在其任內實現。福特於 1975 年 12 月 1 日訪問北京後，雙方沒有簽署聯合公報，季辛吉即公開表示，中、美關係正常化沒有訂出時間表。

耶魯大學法學院教授萊斯曼（Michael Reisman）於 1976 年 8 月 28 日在紐約時報發表一篇文章，批評美國的對中國和台灣的政策，他說：「未來的美國政府應向中國傳達一項訊息，即尼克森和季辛吉在 1972 年有關台灣地位的聲明是沒有基礎的，不能成為美國的政策。我們應向中國和台灣領袖確認，我們將不能容忍在沒有充分和自由與台灣人民諮商的情況下而改變台灣的地位。我們不應片面廢除我們與台灣的防禦條約。……我們應繼續對台灣軍售。假如中國和台灣出現不均衡，這些武器僅能作為防衛台灣獨立之用。此應為對外軍售的道德基礎。」<sup>5</sup>

萊斯曼的論點，僅有主張美國繼續對台軍售成為以後美國政府的政策，其餘的意見則皆未受到採納。因為美國政府當局想繼續擴大與北京的關係。

1977 年 5 月 12 日，卡特總統在新聞記者會上談到與中國關係正常化時說：「主要的障礙是我們一直與台灣保持著關係。我們不想看到台灣人民遭到懲罰和攻擊。假如我們能解決該一重大困難，則我能迅速地與中國關係正常化。但我不能定下時間。」<sup>6</sup>這年 7 月，范錫（Cyrus Vance）國務卿訪北京。他表示可以接受中方的三個原則，但條件是中方必須保證美國同台灣的貿易、投資及其他私人聯繫不受影響，允許美國政府人員在非正式的安排下繼續留在台灣。他要求在台灣派駐非大使館的政府人員，例如設立領事館，結果遭到北京的拒絕。<sup>7</sup>他強調美國政府將在適當時候發表聲明，重申美國關心並有興趣使中國人自己和平解決台灣問題，希望中國政府不發表反對美國政府聲明的聲明、不要強調武力解決問題。中方表示，可以允許保持美、台間非官方的民間往來，但不允許美國干預台灣同中國統一的問題。

<sup>4</sup> 王泰平主編，前引書，頁 369-370。

<sup>5</sup> Michael Reisman, "The Danger of Abandoning Taiwan," *The New York Times*, August 28, 1976, p.21.

<sup>6</sup> <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7495&st=&st1=> 2008 年 7 月 16 日瀏覽

<sup>7</sup> James H. Mann 原著，林添貴譯，轉向：從尼克森到柯林頓美中關係揭密(*About Face, A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*)，先覺出版社，台北市，1999 年，頁 120。

1977 年夏，美國公布第 24 號總統政策研究備忘錄(PRM24)，主張按中方要求和前屆政府的承諾實現中、美關係正常化，即一方面同意中方提出的美國對台灣斷交、撤軍、廢約三條件，同時要中方承諾不以武力解決台灣問題。該文件未提實現正常化的時間。1977 年 8 月 22 日，國務卿萬斯訪問北京。他在會談時說，美國願按「上海公報」及「一個中國」的原則實現中、美關係正常化，但提出中、美關係正常化後須保證美國同台灣的貿易、投資、旅遊、科學交流以及其他私人聯繫不受影響，並允許美國政府人員在非正式安排下繼續留在台灣。他還表示，美國政府在適當時候發表聲明，重申美國關心並有興趣使中國人民和平解決台灣問題，希望中國政府不發表反對美國政府聲明的聲明，不要強調武力解決問題。萬斯說，如果中國接受這些條件，美國將承認中華人民共和國政府是中國唯一合法政府，美、台外交關係和共同防禦條約均將消失，美國將從台灣撤出全部軍事人員和軍事設施。鄧小平副總理明確表示，中方反對美方提出的『聯絡處』方案，如果要解決，干脆就是三條：廢約、撤軍、斷交；爲了照顧現實，我們可以允許保持美、台間非官方的民間往來；至於台灣同中國統一的問題，還是讓中國人自己來解決，我們中國人是有能力解決這個問題的，奉勸美國朋友不必爲此替我們擔憂。」<sup>8</sup>

美國在準備與中國建交前，曾試圖與北京談判在台灣維持領事關係，此應可說是美國對北京的最低要求，結果一樣遭到北京的拒絕。但卡特急於與北京建交，所以未在此一方面繼續與北京磋商，而採取退卻立場，同意北京所說的美國只能與台灣維持非官方的關係。

爲何會造成這一局面？回顧 1970 年代初，美國爲了儘早結束越南戰爭，而謀求與北京正常化關係。當聯合國在對中國代表權問題進行關鍵性表決前，季辛吉卻跑到北京會見毛澤東和周恩來，以致使投票失利。以後美國爲了迎合中國，拿台灣作爲與北京打交道的籌碼，將台灣變成一個不是國家的特殊地位。平實而論，美國對台灣問題的解決，從未站在台灣立場認真考慮，完全從美國的東亞戰略爲出發考慮。美國在與北京交涉的過程中，美國領導人從未提過雙重承認中華人民共和國和中華民國的議題，而是從一開始就接受北京的條件。關於這一點，美國是比不上 1964 年法國的戴高樂（Charles de Gaulle）和 1962 年寮國的佛瑪（Souvanna Phouma）首相，他們公開主張同時承認北京和台北。當雷根（Ronald Reagan）於 1979 年競選總統時，發覺有需要在台灣設立聯絡辦事處，所以雷根在 8 月 22 日派遣共和黨副總統候選人老布希（George Bush）到北京進行交涉，結果遭到鄧小平的拒絕。<sup>9</sup>

1978 年 4 月，卡特（Jimmy Carter）公開宣布，美國承認「一個中國」的概念，同中國建立正式的外交關係符合美國的最大利益。

---

<sup>8</sup>王泰平主編，前引書，頁 374-375。

<sup>9</sup>中國時報，民國 96 年 8 月 30 日，頁 A17。黃華，親歷與見聞：黃華回憶錄，世界知識出版社，北京，2007 年 8 月出版。

[http://www.china.com.cn/book/zhuanti/hyl/2007-10/25/content\\_9124012.htm](http://www.china.com.cn/book/zhuanti/hyl/2007-10/25/content_9124012.htm) 2008 年 7 月 5 日瀏覽

從 5 月 20 日至 23 日，美國總統國家安全事務助理布里辛斯基（Zbigniew Brezinski）和夫人訪問中國。他表示：「美國願意接受中國提出的建交三原則，但『希望在美國作出期待純屬中國內政的台灣問題得到和平解決的表示時，不會明顯地遭到中國的反駁。這樣美國國內的困難將更容易解決』，並宣布美國已授權其駐華聯絡處主任伍德科克（Leonard Woodcock）同中方就實現兩國關係正常化問題進行具體談判。」<sup>10</sup>他重申尼克森 1972 年對周恩來首次就台灣問題的秘密承諾：美國同意台灣是中國的一部份、不支持台灣獨立、將阻止日本取代美國在台灣之地位，並且支持就台灣地位之任何和平解決方案。<sup>11</sup>

美國和中國在 1978 年 7 月 5 日在北京進行建交談判，美國談判代表伍德科克在 12 月 4 日表示：「一、公報發表後，美國終止美、台共同防禦條約，撤銷對台灣的承認，關閉駐台使館，同時召回美國大使，一年內撤出一切軍隊和設施。二、美國將保持與台灣的商務、文化關係，包括美海外私人投資公司仍向在台灣企業提供資助、信貸和信用保證。繼續美、台原子能合作，以保證其非軍事性質。繼續保持航空和海運聯繫，現行關稅安排仍舊有效。繼續以不危及該地區和平前景及中國周圍地區形勢的方式向台灣出售有限的、經過挑選的防禦武器。三、在台灣設立非官方機構，由不在政府任職的人員擔任，但機構的部分資金由國會撥款，這和日本做法一樣。四、由國會通過立法調整（原來與台灣的关系），但不會構成對台灣的承認。」<sup>12</sup>

1978 年 12 月 16 日，中、美雙方發表了建交公報，其主要內容包括：一、美國認知只有一個中國、台灣是中國的一部分的立場，認知中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府，在此範圍內，美國人民只同台灣人民保持文化、商務和其他非官方關係；二、在中、美關係正常化之際，美國政府宣布立即斷絕同台灣的外交關係，在 1979 年以前從台灣和台灣海峽完全撤出美國軍事力量和軍事設施，並通知台灣當局終止共同防禦條約；三、1979 年 1 月 1 日起，中、美雙方互相承認並建立外交關係，3 月 1 日互派大使，建立大使館。雙方重申了「上海公報」中共同確定的原則。卡特政府於 1979 年 1 月 1 日與中國建交之同日，宣布與台灣斷絕外交關係，同年 4 月撤走了全部駐台美軍，並於 1980 年 1 月 1 日正式終止與台灣簽訂的共同防禦條約。台、美雙邊事務改由台灣的「北美事務協調委員會」和美國的「美國在台灣協會」處理。

中、美建交時還有一些問題沒有得到解決，「首先，美國希望中國只用和平方式解決台灣問題，中國則強調解決台灣問題的方式是中國的內政，不容他人干涉。最後是雙方就此問題各自發表聲明。美國在聲明中表示它期待台灣人民將有和平未來，關心由中國人自己和平解決台灣問題。中國則在聲明中指出：解決台灣回歸祖國、完成國家統一的方式完全是中國的內政。其次，美國堅持在中、美關係正常化後繼續出售武器給台灣，中國堅決反對。鄧小平 1978 年 12 月 15 日

---

<sup>10</sup>王泰平主編，前引書，頁 376。

<sup>11</sup> James H. Mann 原著，林添貴譯，前引書，頁 127。

<sup>12</sup>王泰平主編，前引書，頁 379。

明確地向伍德科克說：中、美建交後希望美國慎重處理同台灣的关系，在這些關係中不要影響中國爭取以最合理的方法和平解決台灣問題；如果美國繼續向台灣出售武器，從長遠講，將會對中國以和平方式解決台灣回歸祖國的問題設置障礙；在實現中國和平統一方面，美國可以盡相當的力量，至少不要起相反的作用。後來美國政府在宣布中、美建交後立即公開表示：它將繼續向台灣出售防禦性武器。」<sup>13</sup>

直到 1978 年 12 月中、美建交公報宣布後，台灣才與美國商談退卻的安排。當 12 月 28 日美國副國務卿克里斯多福（Warren Christopher）訪問台灣時，蔣經國向他提出 5 點要求：1.美國應繼續承認並尊重中華民國的法律地位和國際人格。2.中（台）、美兩國人民應繼續合作。3.美國應採取具體有效措施，保障台灣及西太平洋地區的安全。4.美國要妥訂法律，保證有效履行和維護中（台）、美政府間關係和其他關係，5.台北與華盛頓應互設政府與政府間的代表機構，負責處理一切事宜。<sup>14</sup>這說明台灣已改變過去的「一個中國」的立場，甚至也希望在「兩個中國」，或「一個中國兩個政府」的基礎上維持與美國的關係。但這些要求並未獲得美國的同意，美國已計畫透過立法方式與台灣維持非官方關係。

## 二、台灣關係法對台灣之法律意涵

卡特總統於 1978 年 12 月 30 日對美國各部署機關簽發一份指令性備忘錄，其內容為：

「身為美國總統，本人有憲法賦予的外交權責。美國業已宣布自 1979 年 1 月 1 日，承認中華人民共和國政府為中國唯一合法政府，並終止與中華民國的外交關係，美國同時聲明，未來美國人民與臺灣人民將在無正式政府代表與外交關係的情況下，維持商務、文化與其他關係，本人發布這份備忘錄，俾在有關主題立法頒訂前，便利這些關係的維持。

本人因此宣布並指示：

（甲）目前有權與台灣從事計劃、事務、或其他關係往來的部署機構，應自

<sup>13</sup>王泰平主編，前引書，頁 381-382。

<sup>14</sup>沈劍虹，使美八年紀要：沈劍虹回憶錄，聯經出版社，台北市，1982 年，頁 225。

該五點聲明之全文如下：

（1）持續不變：美國應繼續承認並尊重中華民國的法律地位與國際人格。

（2）事實基礎：中華民國的存在一向是一個國際事實。

（3）安全保障：美國片面終止「中、美」共同防禦條約之舉，不但將更增加此一地區的動盪不安，而且將引發新的戰爭危機，為確保西太平洋地區，包括中華民國之和平與安全，美國極需採取具體有效的措施，並對此一地區各國重申保證。

（4）妥訂法律：美國卡特總統表示，在「中、美」共同防禦條約終止以後，仍將關切此一地區的和平，安全與繁榮，並繼續以防禦性武器提供中華民國，美國必須就此項承諾向我國提出法律上之保證。

（5）政府關係：鑑於兩國間相互利益之活動，異常複雜頻繁，決非民間團體或個人所能處理，中、美兩國均為法治國家，今後中、美兩國人民之切身利益，在在需要法令規章的保障與政策性之指導。為了便利一切關係之保持與增進，將來在台北及華盛頓必須互設政府與政府間之代表機構，負責處理一切業務。

1979 年 1 月 1 日起，據其權責，適當地透過下面（丁）段所述媒介，推行這些計劃、事務、與關係。

（乙）美國與臺灣現有的國際條約與協定將繼續有效，自 1979 年 1 月 1 日開始，各部署機構將根據其條款，適當地透過該媒介履行之。

（丙）為實踐本備忘錄的所有條款，凡美國涉及另一國家、政府、或類似實體的任何法規或命令，各部署機構在解釋那些條款以及應用那些法規或命令時，應將臺灣包括在內。

（丁）在履行及推行與臺灣人民的計劃、事務和其他關係上，美國人民的利益將適當地由一法人機構形式的非官方媒介來表達，該媒介名稱將於日內公布。

（戊）除非本人另有決定，上述指示適用於所有部署機構，均應據以進行。本人將請國會就有關美國人民與在臺灣人民間非政府關係，予以立法。」<sup>15</sup>

1979 年 1 月 1 日，美國和中國建交，在建交公報第四項中說：「美國認知中國人的立場，僅有一個中國，台灣是中國的一部份。」（The Government of the United States of America acknowledges the Chinese position that there is but one China and Taiwan is part of China）。此一文字與「上海公報」相近，「上海公報」說：「美國知悉台灣海峽兩邊所有的中國人都堅認只有一個中國，而且台灣是中國的一部份。」（The United States acknowledges that all Chinese on either side of Taiwan Straits maintain there is but one China and that Taiwan is part of China.）

隨後白宮聲明說：「美國將於 1979 年 1 月 1 日通知中華民國斷交廢約，在以後，美國人民與台灣人民將保持商業、文化與其他無政府代表與外交關係的關係。美國政府將尋求調整我們的法律規章，藉以允許在關係正常化以後所產生的新情勢中，（與台灣）保持商業、文化與其他非政府級的關係。」

1979 年 4 月 10 日，美國參、眾兩院通過「台灣關係法」。6 月 16 日，在華府成立美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT），處理美國人民和台灣人民在商業、文化和其他沒有官方代表的外交關係。國防部長布朗（Harold Brown）在參院外交委員會上表示：「總之，美國沒有放棄台灣，我們繼續關心未來台灣島上人民的安全，以及由中國以和平方法解決台灣問題。」<sup>16</sup>

6 月 22 日，美國總統卡特簽署第 12143 號執行令：與在台灣之人民維持非官方關係（Executive Order 12143--Maintaining unofficial relations with the people on Taiwan）<sup>17</sup>，該執行令在前言中敘明制訂該法之主旨為：「基於美國承認中華人民共和國為中國唯一合法政府、授權我為美國總統、台灣關係法（Public Law 96-8, 93 Stat. 14, 22 U.S.C. 3301 et seq., hereinafter referred to as "the Act"）以及美國法典第 3 標題第 301 條（Section 301 of Title 3 of the United States Code）之規

<sup>15</sup> 錄自陳志奇，戰後美國對華政策之蛻變，帕米爾書店，台北縣，民國 70 年，頁 184-185。

<sup>16</sup> *Taiwan: Hearings Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 96<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Sess.*

<sup>17</sup> *The provisions of Executive Order 12143 of June 22, 1979, appear at 44 FR 37191, 3 CFR, 1979 Comp., p. 402.*



定，爲了維持美國人民與在台灣之人民在沒有官方代表或外交關係下的商業、文化和其他關係，茲下令如下：除了依本命令委任的專有職權，或保留給總統的權力外，委任給國務卿所有台灣關係法授予總統的職權。在執行該職權時，國務卿應適當地與其他部會機關諮商。」<sup>18</sup>

依據台灣關係法第二條之規定，「美國國會授權總統繼續維持美國人民及台灣人民之間的商務、文化及其他各種關係，以促進美國外交政策的進行。」同時表明美國的政策，其中第三點說：「表明美國決定和中華人民共和國建立外交關係之舉，是基於台灣的前途將以和平方式來決定這一期望。」第四點說：「任何企圖以非和平方式來決定台灣的前途之舉，包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視爲對西太平洋地區和平及安定的威脅，而爲美國所嚴重關切。」第五點說：「提供防禦性武器給台灣人民。」第六點說：「維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力，或使用其他方式高壓手段，而危及台灣人民安全及社會經濟制度的行動。」

台灣關係法第四條規定，「外交關係或承認之不存在，不應影響美國法律對台灣之適用，美國法律適用於台灣應與 1979 年 1 月 1 日以前相同。」「凡美國法律授權或根據美國法律同外國或同其他民族、國家、政府或類似實體時，此等條文應包括台灣，且此等法律應適用於台灣。」此外，此條又規定：「承認中華人民共和國一事，不應影響台灣治理當局於 1978 年 12 月 31 日或以前所擁有的、或在此以後獲取或賺得的各種有形或無形財產和其他有價值的東西之所有權或其他權利或利益。」此一規定將台灣當成一個法律主體。

對於台灣的定義是規定在第十五條第二款：「台灣一詞：包括台灣島及澎湖群島，這些島上的居民，依據此等島所實施的法律而成立的公司或其他法人，以及 1979 年 1 月 1 日前美國所承認爲中華民國的台灣統治當局與任何繼位統治當局（包括其政治與執政機構。）」從而可知，台灣關係法所規範的台灣只包括台灣和澎湖群島，並不包括金門、馬祖等外島。

此外，依據該法案第四條之規定，美國和台灣維持非官方關係，過去台灣與美國簽署的條約和協議，除非依據條約規定直到終止之期之外，繼續有效。美國國務院還宣布「每一個協定，將視情況所需，視個案而考慮。」

台灣關係法之所以規定美國得以對台灣提供軍售，是出於中國的默許。卡特在 2007 年 12 月 5 日前往北京參加中、美建交 29 年週年紀念活動時，他表示：「在 1978 年與中國談判建交時，美國表示將繼續出售防禦性武器給台灣。公開場合中，他們（中國）將對此表示反對，但私底下，他們認可了美國將這麼做。」卡特又說：「1978 年 12 月 14 日，幾乎就是 29 年前，鄧小平副總理突然接受了我們提出的建議，沒有要求任何進一步的承諾。」<sup>19</sup>

「台灣關係法」最爲特別的是，美國透過國內立法來處理與台灣的關係，其

<sup>18</sup> <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12143.html> 2007 年 8 月 24 日瀏覽

<sup>19</sup> 中國時報（台灣），民國 96 年 12 月 6 日，頁 A17。

與台灣互設的機構是經過美國國會立法同意的，表面上是非官方機構，實則處理官方關係。又美國與台灣終止官方關係，但過去簽訂的條約和協議繼續有效。最為特別的，台灣和美國雖然終止共同防禦條約，但該約明文保障台灣的安全，包括台灣遭到外來侵略、經濟抵制及禁運手段，美國都將有義務協助台灣。從該約的實質來看，台灣猶如美國的「保護地」(Protectorate)地位，只差美國沒有公開做此聲明而已。

台灣關係法如何定位台灣？有不同的意見。根據美國「台灣關係法」的起草人、制定者之一曾任美國駐台大使、美國「國務院中國科」科長費浩偉(Harley Feldman)之表示：美國雖然撤銷對台灣的外交承認，但並不能解讀為美國反對台灣參加國際金融組織，例如國際貨幣基金會(IMF)及其他國際組織的依據。凡是美國法律提到或涉及外國國家、外國政府時也應該適用於台灣，更重要的是，台、美雙方除了不能互設大使館之外，也應該承認台灣是一個國家，美國政府從未承認或認為台灣為中國的一部分或是中華人民共和國的一省。目前美國政府所採取的行動，可能已有違背美國法律之虞，因為美國法律清楚地陳述，美國不應贊成將台灣排除或驅逐出任何國際金融機構或其他國際組織，美國法律--「台灣關係法」也未規定，台灣加入國際組織要具備國家地位。2007年9月5日費浩偉會見陳水扁總統時表示，台灣有資格加入任何的國際組織，包括聯合國在內，可惜聯合國並非是經常具有正義與公理，常受政治因素影響。<sup>20</sup>

但Shirley A. Kan的觀點稍有不同，她說：「台灣是界定在台灣關係法第15(2)條，基本上指台灣和澎湖的島嶼，包括人民、實體和在這兩個地方的統治當局。」

(“Taiwan” was defined in Sec. 15(2) of the TRA essentially to be the islands of Taiwan and the Pescadores, plus the people, entities, and governing authorities there.)

<sup>21</sup>她的基本觀點較為保守，將台灣界定為台灣實體和台灣當局，她並未賦予台灣擁有「國家」之地位。此一觀點較接近美國國務院的觀點。美國國務院「情報與研究局」(Bureau of Intelligence and Research)於2007年8月3日在網頁上列出全球獨立國家有193個，將台灣另列一類，說台灣簡稱為Taiwan (see note 6)，沒有全稱。該註六稱：「中華人民共和國政府和台灣當局(Authorities on Taiwan)主張擁有台灣。現由台灣當局所管轄。」<sup>22</sup>

### 三、雷根總統「六項保證」

1982年8月17日，美、中簽署「八一七公報」之前，雷根總統為安撫台灣，於7月14日對台灣做出如下「六項保證」：(1)美國將不會定下停止對台軍售之時間；(2)美國不會與中國諮商何種武器可以售予台灣；(3)美國絕不會在中國與

<sup>20</sup> <http://times.hinet.net/SpecialTopic/960906-president/898ce4c83c75.htm> 2007年9月28日瀏覽

<sup>21</sup> Shirley A. Kan, “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei,” *CRS Report for Congress*, updated July 9, 2007, Order Code RL30341, pp.1-2. in <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf> 2007年9月29日瀏覽

<sup>22</sup> <http://www.state.gov/s/inr/rls/4250.htm> 2007年9月18日瀏覽

台灣之間作調人；(4)美國不會修改台灣關係法；(5)美國不會改變關於台灣地位之長期立場；(6)美國不會壓迫台灣與中國談判。<sup>23</sup> 該「六項保證」是「美國在台協會」台北辦事處長李潔明向蔣經國總統口述，由外交部次長錢復翻譯、北美司副司長蔣孝嚴（當時還姓章）記錄的文件，並非協議。

2002年3月10-12日，美國助理國務卿凱利（James Kelly）在美國佛羅里達州聖彼得堡舉行的「美台防禦高峰會」上演說時指出，雷根總統當年對台灣所做的「六項保證」依然是華府對兩岸關係的立場。他並且重申，美國改善與中國的關係不會以犧牲台灣為代價。凱利之所以在此時重提雷根對台灣「六項保證」，主因是台灣全力支持美國反恐活動，所以凱利在演說中，也推崇和感謝陳水扁政府對美國反制恐怖主義行動的支持。<sup>24</sup>2004年4月，凱利重申美國的「六項保證」，但鼓勵台灣與北京進行對話。

2007年6月14日，陳水扁總統接見「美國在台協會」主席薄瑞光（Raymond F. Burghardt）時，表示希望美國適時重申對台灣的六項保證。不過，台、美對雷根總統六項保證內容有三種以上不同版本，其中關鍵是在涉及台灣主權部分，且美國國務院版本將涉及台灣主權部份列為第六項，台灣認知的版本則列為第五項。<sup>25</sup>其實有關台灣主權的說法亦出現不同版本。<sup>26</sup>

陳總統隨即提到，台灣在世界動物衛生組織（OIE）中遭到矮化，已抵觸美國在1982年對台六大保證中「對台灣主權立場不改變」的承諾，對美方沒堅持也感到遺憾。因此，他希望美方在未來的適當時機，能重申對台的六大保證沒有改變。<sup>27</sup>

1982年8月17日，美國和中國簽署「八一七公報」，其主要內容是：「記得雙方以前的聲明，美國政府聲明它不追求執行一個對台灣軍售的長期政策，對台軍售的質與量將不會超過自美國和中華人民共和國建交近年以來的軍售水準，以後將有意逐漸降低對台軍售，經過一段時間後最後加以解決。」

該公報並沒有提及台灣主權問題，美國為澄清該一疑義，美國國務院主管東亞和太平洋事務助理國務卿於1982年8月18日在國會作證時說：「對於台灣主權問題，我們並沒有改變長期以來的立場。」他引述「八一七公報」第一段說，美國認知中國的立場，即只有一個中國，台灣是中國的一部份。總之，美國並沒

<sup>23</sup> James H. Mann 原著，林添貴譯，前引書，頁184。Shirley Kan, "The TRA and Reagan's Assurances," *Taipei Times*, June 22, 2007, p.8; Joe Hung, "Twists and turns in Taiwan's history," *China Post*, July 2, 2007; Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.41.

<sup>24</sup> 大紀元時報（台灣），2002年6月18日。

<sup>25</sup> 大紀元時報（台灣），2007年7月18日。

<sup>26</sup> 台灣駐美代表吳釗燮則表示，「六項保證」中有關台灣主權部分，有數種不同說法，他與代表處同仁努力查詢確切版本，卻處處碰壁。他說，1982年時的美國亞太助卿何志立在國會作證時陳述的是「我們不對台灣主權採取立場（We take no position on Taiwan sovereignty）」；美國國務院的版本是「我們不正式承認中華人民共和國對台灣的主權（We do not formally recognize PRC sovereignty over Taiwan）」；台北外交部的新聞稿則是「我們不改變對台灣主權的立場（We do not change our position on Taiwan sovereignty）」。*中國時報*，2007年7月6日。

<sup>27</sup> 中時電子報，2007年6月15日。

有承認中國對台灣擁有主權。

美國布希（George W. Bush）政府無意重申雷根時期的六大保證，這是可以理解為美國對台灣民進黨政府的台獨主張懷有疑慮。從另一個角度來看，美國總統所做的保證，是沒有法律拘束力的。回憶過去美國尼克森總統為了解決越戰問題，曾致函南越共和國總統阮文紹，美國將繼續提供南越軍經援助，只要阮文紹在巴黎和約上簽字。最後阮文紹在美國強硬態度下被迫簽字，當南越於 1975 年 4 月陷入危機時，阮文紹請求美國依據過去的承諾提供軍經援助，卻遭到美國的拒絕。

#### 四、台海兩岸分立政權之提議

關於台灣和中國分立的主張，在中華民國退出聯合國之前，曾受到相當大的注意和主張。在中華民國退出聯合國後，有一段時間消沈，國際媒體少有報導。至 1990 年代，還有少數媒體作此主張，例如紐約時報。1990 年 11 月 10 日，紐約時報社論促美國政府認真檢討實施多年的「一個中國」政策，指出雖然北京和台北都宣稱只有一個中國，事實上卻存在兩個中國，華府沒有義務遷就北京，拒絕兩個中國現實存在的願望，而且承認台北存在的現實符合美國的利益。該報亦支持台灣加入關貿總協定。對於紐約時報該種主張，卻遭到中國的反對。12 月 2 日，中國駐美使館臨時代辦趙錫欣致函紐約時報，表示：「由於台灣是中國不可分割的一部份，台灣無權自行申請加入關貿總協定。只有在中國恢復關貿總協定的締約國地位，並且取得中國政府的同意之後，才有可能考慮台灣以中國的一個單獨關稅領地加入總協定的申請問題。」<sup>28</sup>

1991 年 11 月，台灣與拉脫維亞簽署設處協議，在協議中，拉脫維亞承認中華民國為一主權獨立國家，其管轄權及於台、澎、金、馬。章孝嚴次長說：政府樂意接受「拉脫維亞模式」，可以作為我國與他國發展雙邊關係的「楷模」。<sup>29</sup>1995 年 1 月 31 日，南非外長恩佐表示南非政府願意跟中華民國和中華人民共和國維持外交關係。<sup>30</sup>然而，這些主張都未能實踐。

1995 年 7 月 18 日，亞洲華爾街日報社論再度倡議「兩個中國」，它說「兩個中國」的存在已為世界各國人民所接受，唯獨各國外交官員例外。該報呼籲美國改變政策，協助台灣重返國際社會。該社論認為美國改變政策並非意指美國承認中華民國或台灣共和國，而是更努力協助台灣加入國際社會，美國應該進行遊說，讓台灣儘速成為世界貿易組織的完全會員、並成為聯合國的準會員。<sup>31</sup>

對於國際媒體呼籲美國改變對台政策一事，美國柯林頓總統並沒有接受的意思。1995 年 10 月 25 日，江澤民訪問華府，與柯林頓舉行會談，柯林頓表示反對台獨，江澤民提醒美國絕不能再讓類似李登輝總統訪美的事件重演。<sup>32</sup>

<sup>28</sup> 人民日報（中國），1990 年 12 月 5 日，頁 6。

<sup>29</sup> 聯合報（台灣），民國 80 年 11 月 4 日，頁 2。

<sup>30</sup> 聯合報（台灣），民國 84 年 2 月 5 日，頁 5。

<sup>31</sup> 自由時報（台灣），民國 84 年 7 月 19 日，頁 3。

<sup>32</sup> 聯合報（台灣），民國 84 年 10 月 26 日，頁 1。

中國爲了嚇阻台獨勢力，在 1995 年 7 月到 1996 年初對台灣周邊地區發射飛彈，進行恐嚇。1996 年 2 月 4 日，紐約時報社論發表「台灣之未來」(Future of Taiwan)一文，針對台灣、中國和美國之間的關係提出溫和的建議，希望三方節制，勿爆發衝突。該篇社論對台灣的評論說：「台灣現在既不是一個獨立的國家，也不是被中國統治的一個省。……已逐漸出現台灣獨立的情況。在過去一個世紀，台灣未被中國所統治。台灣有與中國不同的政治和經濟體系，其人民享有自由和富裕，許多人擔心在共產統治下將喪失自由和富裕。」<sup>33</sup>

美國國會議員亦對於台灣情勢表示關切，1996 年 3 月 28 日，美國民主黨伊利諾州參議員賽蒙表示，他希望美國逐漸承認中國現在兩個事實上存在的政府，現實是，美國應該像過去同時承認西德和東德那樣對待中國和台灣。<sup>34</sup>

1996 年 7 月 19 日，歐洲議會通過「關於台灣在國際組織中的地位」的決議案，要求聯合國考慮台灣在其所屬組織中的活動範圍，使其享有比目前更佳的代表權。<sup>35</sup>

## 五、1991 年廢止動員戡亂時期臨時條款及其法律效果

第二次世界大戰結束後，中華民國境內存在著兩個政府，一個是以重慶爲主的國民黨重慶政府，另一個是以共產黨爲主的延安政府。雙方曾一度協商有關制憲問題。惟因政治理念不同，而告分道揚鑣。在 1947 年 7 月重啓戰端，展開攻城掠地的內戰。在南京的中華民國政府於 1947 年 7 月 19 日由國民政府公佈「動員戡亂完成憲政實施綱要」，該綱要第一條規定：「本綱要依國務會議通過厲行全國總動員，以戡平共匪叛亂，如期實現憲政案及國家總動員法之規定，制訂之。」該綱要明確規定共產黨是一叛亂團體。1948 年 4 月 18 日繼由國民大會通過動員戡亂時期臨時條款，授權總統擁有緊急處分權和連選連任權。5 月 10 日，公佈實施該臨時條款，並規定有效期兩年。

在 1949 年 1 月 21 日，蔣介石受到國內政治派系的排擠，而黯然宣布下野，辭去總統職務，另由副總統李宗仁代理總統。不久，蔣介石以在野之身遷至台灣。其嫡系部份黨政要員也陸續跟隨遷移台灣。該年 10 月 1 日，中共在北京成立中華人民共和國。李宗仁所領導的中華民國政府則遷移至廣州，仍繼續行使統治權，對外派有大使。直至 12 月 7 日，行政院會議決議將中央政府遷至台灣。李宗仁流亡美國。換言之，真正的中華民國政府在此時已瓦解。

1954 年 2 月 16 日，在台北召開的第一屆國民大會第二次會議上，決議「動員戡亂時期臨時條款」繼續有效，並於 1960 年、1966 年和 1972 年先後 4 次對條款作了修訂，將條款增至爲 11 項。

動員戡亂臨時條款的主要內容包括第 1 條(總統緊急處分權)、第 3 條(總統、副總統得連選連任)、第 4 條(動員戡亂機構之設置)、第 5 條(中央行

<sup>33</sup> “The Future of Taiwan,” *New York Times*, February 4, 1996.

<sup>34</sup> 自立早報(台灣)，民國 85 年 3 月 30 日，頁 1。

<sup>35</sup> 香港大公報(香港)，1996 年 7 月 26 日，頁 A2。

政人事機構組織之調整）、第 6 條（中央民意代表之增補選）、第 10 條（動員戡亂時期之終止）。該臨時條款的主要精神是確定中國內部發生了與中共的戰爭狀態，所以政府要進行戡亂，在法律意義上中共變成「叛亂團體」，而非合法的政黨團體。

爲了廢除動員戡亂臨時條款，避免不必要的疑慮，以及安撫國民黨內的統派，所以在 1991 年 2 月 23 日，由國家統一委員會通過「國家統一綱領」，3 月 14 日行政院第 2223 次會議通過，其宗旨在前言中說：

「中國的統一，在謀求國家的富強與民族長遠的發展，也是海內外中國人共同的願望。海峽兩岸應在理性、和平、對等、互惠的前提下，經過適當時期的坦誠交流、合作、協商，建立民主、自由、均富的共識，共同重建一個統一的中國。基此認識，特制訂本綱領，務期海內外全體中國人同心協力，共圖貫徹。」該綱領強調「大陸與台灣均是中國的領土，促成國家的統一，應是中國人共同的責任。」

隨後在 4 月 22 日，國民大會通過廢止動戡臨時條款，4 月 30 日，李登輝總統公布該一廢止命令。該一行動最大的意義是將共產黨從叛亂地位恢復爲合法政黨，而且也恢復正常的憲政秩序。然而，問題是一個合法的政黨可以控制一塊領土而組成一個政府嗎？而且對外已取得中國的代表權。

從法律層面來探討 1991 年兩岸的關係。誠如上述所言，台灣在法律上「默認」中國共產黨不再是叛亂組織，而它也組成一個政府，廢除動戡臨時條款，等於是承認現狀，也就是中國大陸有一個共產黨及其組成的中華人民共和國政府。從法律意義而言，此時台灣已「默認」有兩個政府存在。只是該兩個政府還是放在「一中二府」的架構下，李登輝在亞洲智略一書中說：「自 1988 年繼任總統以來，我的工作重點大致分爲兩部分。第一是開展台海兩岸的和平交流關係，也就是終止兩岸的敵對狀態，承認中華人民共和國政府在中國大陸的有效統治。……………在繼任總統之後，我首先廢止動員戡亂時期臨時條款，設立國家統一委員會，公布國家統一綱領，確立大陸政策的長程目標，開啓兩岸和平交流的新時代。」<sup>36</sup>

台海兩岸既立於同時並存的兩個政權，如何處理該一法律現況，乃在 1992 年 7 月 31 日訂定「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，該條例仍建立在「一個中國」之架構下，根據該條例第二條有關本條例用詞之定義：「一、臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。二、大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土。」該條例仍堅持中國大陸是中華民國的領土。

換言之，至此時，台灣對兩岸的法律架構，仍在「一中二府」之架構下，最主要的關鍵是未宣布放棄大陸領土。此一架構與「兩個中國」架構不同，「兩個中國」是指台海兩岸各擁有各自的領土、政府和國家。

台灣在 1991 年通過上述各種法案，同時也利用這些法案來包裝「一中二府」，俾讓中國放鬆對台灣的圍堵，讓台灣加入「亞太經濟合作會議」（APEC）、

---

<sup>36</sup>李登輝的亞洲的智略書摘，系列之四，參見 <http://tsuparty.netfirms.com/leebook4.htm> 2007 年 9 月 16 日瀏覽

亞洲開發銀行、甚至以後的世界貿易組織（WTO）。而這樣的作法，卻讓台灣逐漸向「一國兩制」架構傾斜。為阻止該一傾斜趨勢，李登輝在 1999 年 7 月 9 日接受「德國之聲」專訪時表示：「1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊國與國的關係，而非一合法政府、一叛亂政府，或一中央政府、一地方政府的『一個中國』的內部關係。」以後他在亞洲的智略一書又說：「相對於中共的『一個中國』主張，我們在 1999 年宣示兩岸關係為『特殊的國與國關係』，而受到國際社會的矚目。我們提出『特殊的國與國關係』的宣示，是出於對台灣的認同，希望藉由明白宣示台灣的主權，提升台灣的國際地位，進而否定中共當局的『一國兩制』。」<sup>37</sup>

然而，李登輝的「特殊的國與國關係」還沒有清楚的說明領土的主張，他並沒有說中國民國的領土不包括中國大陸。畢竟在當時的環境，他還是有所顧慮，而沒有公開表明對領土的看法。這也是後來他說他並沒有主張台獨的意思。基本上，他的保守態度使得他的「特殊的國與國關係」無法獲得世界各界的支持。

## 六、柯林頓的「新三不」

在布希（George Bush）政府最後幾週，他於 1992 年 11 月 30 日派遣美國貿易代表希爾斯（Carla A. Hills）到台灣，商談雙邊貿易問題，她是自美國和台灣斷交後首位內閣層級官員前往台灣訪問。

由於台灣在 1993 年申請加入聯合國，柯林頓（Bill Clinton）總統在 1994 年 9 月 7 日發表「台灣政策評論」（Taiwan Policy Review），<sup>38</sup>表明「美國不支持台灣參加以國家為會員條件的國際組織」的新論點。

助理國務卿羅德（Winston Lord）在 1994 年 9 月 27 日在參議院外交關係委員會對台灣政策評論作證時表示：「15 年來的第一次，我們有系統地加強促進美國利益的方法，以及做好我們與台灣的关系。美國政府謹慎地檢視我們與台灣的非官方關係的每個層面，修正異常情況，強化其力量。」他提及美國對台政策調整之重點如下：

(1) 台灣關係法和三個公報將繼續成為美國政策之核心。

(2) 台灣與中國之對話對於促進該地區之穩定和台灣之安全具有重要性。美國不會干預，也不會中介該一對話。但美國歡迎台北和北京關係的發展，而該發展是透過彼此同意和和平的方法。

(3) 允許台灣高層領導人因旅遊方便而過境美國，在過境之正常期間內，不

---

<sup>37</sup> 李登輝的亞洲的智略書摘，系列之四，參見 <http://tsuparty.netfirms.com/leebook4.htm> 2007 年 9 月 16 日瀏覽

<sup>38</sup> 「台灣政策評論」列舉美國對台灣的政策如下：遵循美國和中國簽訂的三項公報、台海兩岸和平解決衝突、美國不介入和中介台海兩岸問題、鼓勵台海兩岸對話、繼續對台灣軍售、使之足以自衛、與台灣維持非官方關係、反對國會通過邀請台灣高層官員訪美的立法、支持台灣加入非以國家為會員條件的國際組織、支持台灣在這類國際組織發聲的機會、不尋求解決台灣和中國之間的歧見、美國亦不會受操縱以一方對抗另一方。Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," pp.52-53.

能從事公開活動。但每個個案將依個案考慮。

(4)與台灣發展內閣層級以下的經濟對話。

(5)承認台灣在跨國問題上有重要的角色，美國將支持台灣參與非以國家為會籍的國際組織，並成為會員，尋求方法使台灣在無法成為會員的國家組織（organization of states）中聽見台灣的声音。

(6)允許所有美國在台協會（事實上的大使館）的雇員，包括主席和副主席，接觸中華民國外交部。

(7)允許美國內閣層級官員，包括經濟和技術部門在官方場合會見台灣代表和訪員。

(8)同意台灣官方辦事處的名稱從北美協調會（Coordination Council for North American Affairs）改為駐美國台北經濟文化代表處（Taipei Economic and Cultural Representative Office in the U.S.）。<sup>39</sup>

1995年7月19日，中國軍方宣布計畫在台灣北部的東海，進行一週的軍事演習，接著，中國向台灣北方海域發射4枚M-9飛彈。8月，美國國務卿克里斯多福在汶萊參加東協相關會議時，將一封柯林頓的信函交給錢其琛，請其轉交江澤民，該信除了邀請江澤民訪美外，亦對中國提出一些承諾，包括：(1)美國反對台灣爭取獨立的作為。(2)不支持「兩個中國」或「一中一台」。(3)不支持（does not support）台灣加入聯合國。以後該承諾被稱為美國的「新三不」。<sup>40</sup>

江澤民預定在1997年10月29日訪美，在之前美國派遣國安會委員克莉絲多芙（Sandra J. Kristoff）前往北京，會商柯、江會談聯合公報文稿內容，中國要求將柯林頓在1995年所講的「三不」寫入公報中，美方不同意。會談沒有結果。<sup>41</sup>但10月31日，江澤民訪美離開華府的翌日，美國國務院發言人魯賓（James P. Rubin）在每天例行的新聞簡報中說：「我們不支持兩個中國政策，我們不支持台灣獨立，我們也不支持台灣加入需以國家身份加入的國際組織。」<sup>42</sup>

1998年6月25日，柯林頓訪問北京。6月29日，柯林頓在北京大學演講時回答一位觀眾的提問時表示：「現在，美國和中國達成了我們將遵循一個中國政策的協定。同時，我們也達成了協定，即統一應該以和平的方式進行，而我們也一向鼓勵兩岸對話以促成統一。」柯林頓此一「促統」之說法，引起各界的疑慮，所以白宮立即糾正此一說法。華府強調以往是、現在也仍然是對過程而非具體結果承擔義務。<sup>43</sup>

6月30日上午，柯林頓總統夫婦在上海圖書館與上海市民代表舉行圓桌會議時，闡述了對台「三不」政策的內容，即：不支持兩個中國、不支持台灣獨立、不支持台灣加入聯合國。柯林頓的說法與季辛吉在1971年7月私下對周恩來的

<sup>39</sup> James C. P. Chang, "U.S. Policy Toward Taiwan," June, 2001, pp.8-10. in <http://www.wcfia.harvard.edu/fellows/papers/2000-01/chang.pdf> 2008年4月15日瀏覽

<sup>40</sup> James H. Mann 原著，林添貴譯，前引書，頁488-489。

<sup>41</sup> James H. Mann 原著，林添貴譯，前引書，頁526。

<sup>42</sup> James H. Mann 原著，林添貴譯，前引書，頁530。

<sup>43</sup> 藍普頓(David M. Lampton)著，計秋楓譯，同床異夢(Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000)，中文大學出版社，香港，頁102。



說法相同。與季辛吉不同的是，柯林頓進而宣稱：「不支持台灣加入必須由主權國家參加的國際組織。」美國總統公開做出上述承諾，這是第一次。

7月，美國國會通過一項決議，重申美國對台灣安全的承諾。眾議院也呼籲柯林頓總統要求中國放棄以武力攻台。柯林頓致參議員Senator Robert Torricelli的信中說：「美國支持台灣加入不需國家資格的國際組織，美國會尋找合適的管道讓台灣的声音被聽到。」<sup>44</sup>

柯林頓在訪問中國後，美國在台協會主席 Chairman Richard Bush立即訪問台北，會見朝野領袖，他在1998年7月8日的新聞記者會上說：「柯林頓總統沒有改變對台政策，沒有損害台灣的利益。無論美國和中國關係完成何種成就，對台灣不會有負面的影響。這不是零和遊戲。」他也強調在柯林頓訪中國前之政策的所有因素是長期定下來的，而且妥當得其所。這些政策因素包括：

- (1) 美國的一個中國政策。
- (2) 三個公報。
- (3) 台灣關係法，包括有責任提供防衛性武器，使台灣足以自衛。
- (4) 所謂「三不」是三個不支持的聲明。
- (5) 美國的持續不變的利益是台灣問題需和平解決。
- (6) 美國鼓勵台海雙方進行對話。
- (7) 1982年的六項保證。
- (8) 1994年的台灣政策評論，包括支持台灣在國際組織有聲音，以及參與非以國家身份參加的組織。<sup>45</sup>

基本上，柯林頓對台灣的政策是「戰略模糊」(strategic ambivalence)，波頓(John R. Bolton)與傳統基金會(The Heritage Foundation)的其他學者於1999年8月20日發表「防衛台灣的聲明」(Statement on the Defense of Taiwan)，批評該項政策將使台灣易遭中國攻擊，他主張美國應防衛台灣以對抗來自中國的挑戰。該文又說：「美國應明確表示，當其準備接受有關〔台海〕雙方自願同意之台灣未來地位之決議時，台灣之未來應反應台灣人民之意志，透過其民選政府予以表達。假如台灣人民不願與中國合併，直至中國變成民主國家，則美國有道德責任和戰略使命尊重該項決定。柯林頓政府壓迫台北放棄其主權，採用北京的『一個中國』政策，這是危險的，且與美國的戰略利益、過去的美國政策和美國的民主理想相反。美國未能支持台灣，及遵守台灣關係法的精神和內容，目前的危機唯有造成情勢緊張，可能導致北京嚴重的誤判。」<sup>46</sup>他在1999年在「美國企業研究所」(American Enterprise Institute)任職時稱：「外交承認台灣應是美國領袖的表現，是該區域之需要，也是台灣人民之希望。中國會武力加以反應的觀點，

<sup>44</sup> Bernice Lee, *The Security Implications of the New Taiwan*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p.62.

<sup>45</sup> James C. P. Chang, "U.S. Policy Toward Taiwan," June, 2001, pp.15-16. in <http://www.wcfia.harvard.edu/fellows/papers/2000-01/chang.pdf> 2008年4月15日瀏覽

<sup>46</sup> <http://www.newamericancentury.org/Taiwandefensestatement.htm> 2008年2月29日瀏覽

是種幻想。」<sup>47</sup>

## 七、1999 年李登輝的特殊國與國關係

1999 年 7 月 9 日，李登輝在與德國記者談話時說：「中華民國自 1912 年建立以來，一直都是主權獨立的國家，1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是國與國的關係。」

7 月 13 日，美國國務院發言人魯賓回應說：「美國堅守三不政策，絕不支持兩個中國及一中一台的論調。」美國呼籲兩岸維持對話，自我抑制，美國不希望任何一方有干擾對話的聲明或行動。<sup>48</sup>

美國參議院對外關係委員會主席 Senator Jesse Helms 於 7 月 21 日在參議院的聽證會上表示：「李登輝創造了一個擺脫時代錯誤的機會，由北京主張的一中政策，已使得美國對中國和台灣的政策多年來陷於困境。」眾議院國際關係委員會主席 Representative Benjamin Gilman 於 9 月 7 日致函柯林頓總統說：我們普遍有一個誤解，以為一個中國的首都在北京，而中國包含台灣。美國絕不能走向中國版的「一中」。<sup>49</sup>

8 月，美國前助理國務卿、現為美國企業研究所副所長波爾頓在標準週刊撰文指出，美國應該採取「兩個中國」政策，美國在外交承認台灣將有助於東亞的和平與穩定。他說無論是照一般說法或國際法的用語來看，台灣毫無疑問是一個國家。它擁有明確的領土、人民以及執行典型的政府功能、能夠履行國際承諾和義務的穩定的政府，和中華人民共和國毫無二致。他說：「美國給予台灣承認的最終結果是加強東亞的和平和穩定。一旦明白美國不會容許中華人民共和國欺凌台灣，和平的兩岸關係展望就會增加，而非減少。」<sup>50</sup>

柯林頓在 2000 年 2 月 24 日對「商業協會」(Business Council) 演講時說：「我們將繼續反對使用武力做為解決台灣問題的手段。我們也將繼續清楚表明，北京和台灣之間的問題必須和平解決，以及獲得台灣人民之同意。」<sup>51</sup>

## 八、中國的反分裂國家法

中國不顧台灣和國際的反對，執意在 2005 年 3 月 14 日透過其「人大」通過「反分裂國家法」，意圖利用法律手段順遂其侵略台灣的野心。綜觀該法的立意，就是延續「內戰」，然後透過立法機關對行政機關給予「戰爭授權」。

中國至今並無任何一個文件證明它擁有台灣的主權，無論是根據中國的憲法或該「反分裂國家法」第二條所稱的「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一

<sup>47</sup> <http://www.counterpunch.org/barry03142005.html> 2008 年 2 月 29 日瀏覽

<sup>48</sup> 中國時報（台灣），1999 年 7 月 14 日，頁 1。

<sup>49</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," *CRS Report for Congress*, updated July 9, 2007, Order Code RL30341, pp.1-2. in <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf> 2007 年 9 月 29 日瀏覽

<sup>50</sup> 中國時報（台灣），1999 年 8 月 6 日，頁 14。

<sup>51</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.68.

個中國」，都是片面的主張，並無將台灣納入其領土的法理效力。就如同每當中國與他國建交時，要求對方承認或認知台灣是中國的一部份一樣，並不具有法律效力，而只是政治意見的交換。所有這些公報或政治宣言，都難以抵消舊金山對日和約及在台灣的中華民國政府長期擁有台灣的效力。

中國政府非常清楚這一點，但要如何才能將台灣變成它的一部份？在該「反分裂國家法」做出了特別的設計，即在第三條反映了中國的意圖，就是「台灣問題是中國內戰的遺留問題」，中國唯有將內戰延續，才能「有權」對台灣主張領有領土主權，一旦沒有「內戰」，中國對台灣領土的索求，將失去依據。因此在第七條第二項又提到兩岸可以協商談判「正式結束兩岸敵對狀態」。

換言之，該法清楚的表明兩岸還存在著「內戰」，但是極為弔詭的是，「內戰」是否還存在？如果中國認為內戰從中國延伸到台海兩岸，那麼這半個世紀以來，中國打的這個「內戰」是毫無法律依據的。現在兩岸和平共處已達半個世紀之久，卻突然發現「內戰」缺乏法源？所以立一個規範「內戰」的法律，這是很奇怪的邏輯。況且台灣已放棄動戡條款，在法律上不承認有「內戰」的叛亂團體存在。

再說，中國把台灣問題當成是「內戰」的遺留問題，所以中國就能擁有台灣的主權嗎？這種邏輯是不通的，為何中國對國民黨政府進行戰爭，就一定可以取得台灣的領土？按領土取得的國際法通例，在台灣重新建國的中華民國是第一個取得被日本放棄的領土的政權，當然享有第一個優先佔權。中華人民共和國從未佔領過台灣，怎可能擁有台灣的主權？同樣地，中華民國是否擁有台灣的主權，也要看看台灣人民的意見。世界上沒有任何一個國家可以自我片面主張擁有非其所佔有的任何土地。因此，無論就法律或實質意義而言，中國不可能以還在「內戰」為理由而擁有台灣的主權。何況在所謂的「內戰」之前，中國取得台灣的領土已有法理上的瑕疵。<sup>52</sup>

台灣在 1991 年宣布廢止動員戡亂臨時條款，等於在法律上「默認」中國共產黨的合法性，對於他控制的土地，也間接予以承認。換言之，從 1991 年起就沒有以恢復被佔領土地進行戰爭行為，兩地分治，各有其控制領土和政府已變成法律和事實。但北京政府在 2005 年仍堅持內戰繼續存在，意圖以戰爭行為併吞台灣。其好戰本質，以及企圖侵佔台灣之目的未變。

## 九、陳總統與美國布希總統的冷戰

大概從 2003 年開始，陳水扁一再地強調台灣主權獨立。2004 年 2 月，陳總統在接受時代雜誌（*Time*）專訪時說：「台灣是一個主權獨立國家，反對一個中國的政策。」

美國國會圖書館「國會研究處」（Congressional Research Service）的「對外事務、國防與貿易小組」（Foreign Affairs, Defense, and Trade Division）研究員 Kerry B. Dumbaugh 說：「在過去的 25 年，台灣和中華人民共和國的官員都認為

---

<sup>52</sup>參見陳鴻瑜，「台灣法律地位之演變（1943-1955）」，國史館學術集刊，第 12 期，2007 年 6 月，頁 47-138。

美國不要涉入有關台灣政治地位的問題。自 2003 年中葉起，情況有點改變，美國官員受到這兩個政府的壓力逐漸直接涉入該一問題。2003 年，中華人民共和國官員開始暗地裡慫恿美國官員壓迫陳水扁停止公投計畫。2004 年，他們又迫使美國官員避免對台灣做出錯誤信號--鼓舞獨立期望。台灣政府官員也建議美國修改或強化台灣關係法。陳水扁的重要顧問邱義仁於該年 4 月底訪美，要求美國支持陳水扁修憲計畫。」<sup>53</sup>美國國會議員亦支持台灣參加國際組織，2002 年 4 月 9 日在眾議院成立「國會台灣核心會議」(Congressional Taiwan Caucus)，2003 年 9 月 17 日在參議院成立「參議院台灣核心會議」(Senate Taiwan Caucus)。由於這兩個勢力的施壓，使得美國政府對於台灣問題很難做出抉擇。美國可能被迫放棄傳統不介入政策，而變成台海兩岸的中間調人。<sup>54</sup>

「國會台灣核心會議」的眾議員 Robert Andrews 和 Steve Chabot 於 2003 年和 2004 年在「傳統基金會」(Heritage Foundation)的會議上批評美國的「一中」政策，認為並不能反映現實的情況。<sup>55</sup>

Kerry B. Dumbaugh 的一個很重要的觀點是，由於民進黨主張台獨，反對台灣是中國的一部份，這一觀點嚴重與美國在過去所持的政策相對立，特別是美國在與中國建交以及其他公報中說台海兩岸的中國人都認為只有一個中國的立場不同，美國面臨對台海兩岸決策上更大的困難。<sup>56</sup>

對於陳總統一意推動修憲，以及進行公投，以完成一個獨立的主權台灣，卻遭到布希總統的冷水。布希總統在 2001 年 4 月 25 日表示，我們將盡一切方法協助台灣防衛，但台灣宣佈獨立，不是美國的「一中」政策，我們將與台灣協商勿使該事發生。2002 年 2 月，布希訪問北京，重申台灣關係法以及和平解決台灣問題。8 月 3 日，陳水扁發表「一邊一國」論，美國國安會回應說美國不支持台獨。10 月，江澤民訪美，布希重申不支持台獨。

國家安全顧問萊斯 (Condoleezza Rice) 在 2003 年 10 月 14 日說：「沒有一方可以片面改變現狀 (status quo)。」關於「現狀」說，最早是美國部署兩個航空母艦戰鬥群在台灣附近的兩個月後，在 1996 年 5 月國務卿克里斯多福 (Warren Christopher) 表示：「我們對台海兩方強調，應避免挑激行為或片面改變現狀之措施，或採取非和平方法解決問題。」<sup>57</sup>

2003 年 12 月 1 日，美國國務院表示：「美國反對台灣以公投改變台灣現狀或走向獨立。」同一天，美國白宮國安會亞洲事務資深主任 (Senior Director of Asian Affairs at the White House's National Security Council) James Moriarty 到台

---

<sup>53</sup> Kerry B. Dumbaugh, "Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices," CRS Issue Brief for Congress, March 8, 2005, in <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IB98034.pdf> 2007 年 9 月 20 日瀏覽

<sup>54</sup> Kerry B. Dumbaugh, *op.cit.*, 2005.

<sup>55</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," pp.2-3.

<sup>56</sup> Kerry B. Dumbaugh, "Taiwan-U.S. Political Relations: New Strains and Changes," CRS Issue Brief for Congress, October 10, 2006, p.6. in [http://openers.cdt.org/rpts/RL33684\\_20061010.pdf](http://openers.cdt.org/rpts/RL33684_20061010.pdf) 2007 年 9 月 20 日瀏覽

<sup>57</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.12, note 27.

灣面交陳總統一封布希私函，表達美國關切台灣的挑激行為。9日，溫家寶訪問華府，布希總統表示反對中國或台灣片面改變「現狀」，特別是反對陳水扁改變「現狀」。布希並沒有批評中國對台灣的武力威脅。因此他的談話遭到批評，四位眾議院「台灣核心會議」的議員寫信給布希，批評布希與好戰的中國站在一條線，而犧牲台灣的民主改革。<sup>58</sup>也有些論點要檢討美國的「一中」政策，認為阻止台灣被併入中國，是美國的安全利益。

台灣在2004年3月總統選舉後，美國派遣亞洲事務資深主任葛林（Michael Green）到台灣，要求陳總統制憲不要涉及主權的改變。

美國眾議院國際關係委員會在2004年4月21日舉行「台灣關係法：未來25年」（The Taiwan Relations Act: the Next 25 Years）公聽會，國際關係亞太小組主席李奇（Representative James Leach）表示：台灣的情況特別，唯有它不企圖被承認具有法律主權，則它可以進行事實的自決（*de facto self-determination*）。他慫恿台灣人民應認為在「政治模糊」（*political ambiguity*）下有較大的安全。他說在歷史的「一中」政策下，台灣關係法確保了台灣海峽的安全和穩定。<sup>59</sup>

美國東亞和太平洋事務助理國務卿凱利（James Kelly）在2004年4月21日在眾議院國際關係委員會提出「美國對台灣海峽的政策的核心原則」（“Core principles” of US policy in the Taiwan Strait）報告，他指出美國之核心原則有三：

第一，美國基於三個公報和台灣關係法，仍維持「一中」政策。

第二，美國不支持台灣獨立或片面改變我們所定義的現狀。

第三，對北京而言，此指不使用武力或以武力威脅台灣。對台北而言，此指謹慎處理兩岸關係。對兩邊而言，此指不片面改變台灣地位之聲明或行動。<sup>60</sup>

問題是美國國務院從未界定何謂「現狀」，何謂使用武力或威脅使用武力？中國增加部署對台威脅的飛彈，算不算改變「現狀」？2006年3月16日，美國助理國防部長羅德曼（Peter Rodman）說：「中國對台灣一開始時沒有部署飛彈，後來增加到700枚，此即改變現狀。」<sup>61</sup>

「美國傳統基金會」（Heritage Foundation）研究員譚慎格（John Tkacik）贊同陳總統所講的「一邊一國」論，2006年4月20日，當中國國家主席胡錦濤訪問華府時，他穿著「台灣 T 恤」參加抗議示威，他表達說台灣已是一個獨立的國家。<sup>62</sup>

Kerry B. Dumbaugh 在2006年的台美關係報告中提到台、美對於「現狀」的

<sup>58</sup> Sherrod Brown, Steve Chabot, Dana Rohrabacher, and Robert Wexler, “Congressional Taiwan Caucus Urges President Bush to Reconsider Position on Taiwanese Referendum,” December 11, 2003. in Shirley A. Kan, “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei,” p.3.

<sup>59</sup> Shirley A. Kan, “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei,” p.4.

<sup>60</sup> John Tkacik, “John Tkacik on Taiwan: What exactly is the ‘status quo’?,” *Taipei Times*, Mar 14, 2007, p.8.

<sup>61</sup> John Tkacik, *op.cit.*

<sup>62</sup> 大紀元時報（台灣），2006年4月21日。

不同解釋，他說：「美國官員所說的現狀，是指台灣的政治地位尚未解決，仍待台灣和中華人民共和國相互協商解決；中華人民共和國不可以武力對付台灣；美國將繼續對台軍售和進行軍事接觸；中華人民共和國或台灣都不可片面改變，致使台海情勢出現不穩定。當美國官員警告台灣改變現狀時，這就是美國所指的意思。但對陳水扁政府而言，『現狀』是指台灣已是一個獨立主權的國家。陳水扁政府保證的遵守現狀，是基於一種假設，即台灣的政治地位的問題已經解決。」

63

2006年5月18日，陳總統在會見歐洲議員時說：「在過去50年，台灣海峽兩岸的現狀是一邊是民主台灣，另一邊是極權中國，這兩國互不隸屬，因為各有其獨立主權，兩邊各有其國名、國旗、國歌、立法機關、司法機關和軍隊。」

關於台、美關係為何會惡化？對於台灣問題頗有研究的 Kerry B. Dumbaugh 認為最重要因素是美國認為陳總統過於考慮國內的需要，而不顧及美國的利益。他說：「美國開始對陳水扁不信任是2002年8月陳水扁在沒有知會美國的情形下，宣布台海兩岸是『一邊一國』。美國白宮官員認為陳總統考慮個人的政治利益遠大於考慮美國的戰略目標。美國官員認為陳水扁捉摸不定，不顧及美國的利益。以後陳總統在2003年9月28日宣布要舉辦台灣新憲公投；2004年元旦陳總統宣稱中華民國的領土是3萬6千平方公里、人口2千3百萬；2004年3月舉行增加國防軍費對抗中國之公投；2006年1月宣佈廢止國統綱領。這些動作導致美國對他不信任。」<sup>64</sup>

Kerry B. Dumbaugh 最後分析說，由於台灣情勢發生重大變化，美國已有少數人強烈要求改變「一中政策」，美國現行的對台政策，不能反應台灣的現狀，只會延誤台灣之政治地位的解決，應改採「一中一台」政策，逐漸與台灣恢復正常化關係。持此觀點的人認為採此政策，所付出的代價較少，他們相信中國對台灣所採取的行動或聲明只是「軍刀嘎嘎聲」（saber-rattling），一旦台灣宣佈獨立，他們懷疑中國會以武力攻擊台灣。即使中國攻擊台灣，美國也會基於政治和戰略因素協助台灣。如果美國不採取行動協助台灣，則會損害美國的信用及在亞洲的影響力。<sup>65</sup>

2004年10月25日，美國國務卿鮑威爾（Colin L. Powell）訪問北京，在接受鳳凰電視台記者訪問時表示：「美國認為中國只有一個，台灣不是獨立的，它不能享有如國家的主權，這是我們的政策，我們的堅定的政策。……再次重申，我們不支持台灣獨立運動。除了中國人外，台灣人和美國人現在正尋求使台灣與中國大陸統一。」<sup>66</sup>此一談話立即引起台灣的反駁和抗議。

陳總統與美國另一個衝突點是，陳總統廢除「國家統一委員會」，美國亦加

<sup>63</sup> Kerry B. Dumbaugh, *op.cit.*, 2006, p.7.

<sup>64</sup> Kerry B. Dumbaugh, *op.cit.*, 2006, p.8.

<sup>65</sup> Kerry B. Dumbaugh, *op.cit.*, 2006, pp.28-29. 「台灣人公共事務協會」（Formosan Association of Public Affairs, FAPA）的 Coen Blaauw 和「傳統基金會」（The Heritage Foundation）的 John Tkacik 持此觀點。

<sup>66</sup> *The Washington Post*, October 28, 2004; Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.80.

以反對。陳總統在 2006 年 2 月農曆春節時宣布將廢止「國統會」，引起反對黨的反對。美國也表示反對，認為是改變現狀。美國知名兩岸問題專家容安瀾，2 月 23 日建議陳水扁總統以「正式中止」(formally suspend) 取代「廢止」(abolish) 國統會和國統綱領。<sup>67</sup>美國白宮和國務院的發言人在 27 日中午的例行記者會上雙雙表示，據美國的認知，台灣並沒有廢除國統會和國統綱領，只是凍結(freeze)而已。華府和台北已就「國統會」和國統綱領的處理性質達成「各自表述」的默契，化解了雙方的歧見。<sup>68</sup>

行政院大陸委員會在 2006 年 3 月 1 日公布「有關『國家統一委員會』終止運作及『國家統一綱領』終止適用政策說帖」，提出廢止國統綱領的理由如下：

「中華民國政府基於主權在民之民主原則，及中國持續以軍事威脅及制定『反分裂國家法』等非和平手段意圖片面改變台海現狀等因素，在堅守『捍衛民主』及『維護現狀』的重要原則下，我政府經由國安高層之研究評估，陳總統於 2 月 27 日主持國安高層會議，以主席身分裁示作成決議：『國家統一委員會』終止運作，『國家統一綱領』終止適用。」

該綱領並敘明國統委員會的性質為「國家統一委員會係由國民黨政府在未依據任何法源的情況下，於 1990 年以任務編組方式在總統之下成立；任務在於有關國家統一大政方針之諮詢與研究。」又說：「『國統會』成立過程，乃依據國民黨中常會通過之設置要點，未經立法院通過，是沒有法源依據的任務編組，『國統綱領』是國民黨政府的政治策略，內容為一般性、原則性之政治宣示或政治號召，亦非由具法定意義之國家機關制訂，並不是具法定約束力之法律文件。明顯不符現今台灣的民主法治體制。」陳水扁總統認為該委員會已無法提供國政諮詢意見，所以將它廢止。2006 年 3 月 1 日行政院第 2980 次院會決定「『國家統一綱領』終止適用」函知行政院所屬各機關查照。

2006 年 10 月 15 日，陳水扁總統呼應辜寬敏的台灣「第二共和」的主張，主張制訂新憲法。美國國務院在 10 月 17 日表示：「美國不支持台灣獨立。我們反對台海兩岸任一方片面改變現狀。」

2007 年 2 月 8 日，陳水扁支持民進黨主席游錫堃的正名主張，要將中國石油公司、中華郵政、中國造船公司改名為「台灣中油公司」、「台灣郵政」和「台灣國際造船公司」。美國國務院在 2 月 9 日表示：「我們不支持台灣當局的行政步驟，那將片面改變台灣之地位或朝向獨立。例如，美國不支持台灣當局改變其行政管轄的機構之名稱。陳總統遵守其承諾是其領導、信用和政治家之測驗，以及其能否保護台灣利益、與其他國家之關係、維持台灣海峽之和平與穩定的能力之測驗。」<sup>69</sup>

2 月 20 日，眾議員唐克雷多 (Representative Tom Tancredo) 致函國務卿萊斯，批評國務院對於台灣之正名的作法過於瑣碎，認為這些機構之正名並不會改

<sup>67</sup> 大紀元時報 (台灣)，2006 年 2 月 24 日。

<sup>68</sup> 「一場淋漓盡致的文字遊戲」，自由時報 (台灣)，2006 年 3 月 2 日。

<sup>69</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.83.

變「現狀」。4月24日，參議院武裝部隊委員會（Armed Services Committee）舉行公聽會，華納參議員（Senator John Warner）對太平洋美軍司令基廷（Admiral Timothy Keating）說：「美軍正從事全球事務，台灣不要玩台灣關係法牌。」<sup>70</sup>

2007年3月，我國外交部將由立法院核准、陳水扁總統簽署的「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW）委由諾魯代交聯合國秘書處，聯合國秘書長潘基文於3月底援引聯合國第2758號決議文，指台灣是中華人民共和國的一部份，因此沒有資格加入，而將我國簽署公約退回。<sup>71</sup>事實上，潘基文對第2758號決議文的解釋有錯誤，該決議文只涉及中國代表權問題，不涉及台灣的歸屬問題。台灣外交部要求美國政府向潘基文進行瞭解。隨後美國致函聯合國，提出九點說明，評述美國立場，包括美國的「一個中國」政策、台海爭議應和平解決並得到兩岸人民的同意，對於所謂「台灣是中華人民共和國的一部份」之說法，並非聯合國多數會員國的共識，也不是美國的一貫立場。<sup>72</sup>

但一波未平一波又起，接著，陳總統欲推動「入聯公投」，再度遭到美國的反對。

6月18日，陳水扁總統主張在2008年總統大選同時舉行公投，讓人民決定以台灣為名申請加入聯合國。美國國務院在6月19日表示：「美國支持台灣合宜地加入不需以國家為條件的國際組織。依據我們的『一中』政策，我們不支持台灣加入需以國家為條件的國際組織，包括聯合國。美國反對片面改變台灣地位之舉措。這包括以台灣之名公投加入聯合國。該公投對於台灣加入聯合國沒有實質影響，反而會造成台灣海峽的緊張。維持台灣海峽的和平和穩定不僅是台灣人民之主要利益，也是美國之利益。此外，此也違反陳總統對布希總統和國際社會所做的承諾。我們要求陳總統運用其領導，反對該公投的建議。」<sup>73</sup>

隨後陳水扁總統於7月19日委由台灣友邦史瓦濟蘭及索羅門駐聯合國代表代為遞交潘基文一份函件，要求以「台灣」名義加入聯合國，聯合國中文網站在2007年7月23日發佈新聞表示：「秘書長發言人星期一表示，聯合國法律事務廳不接受由兩個會員國提出的台灣加入聯合國的申請，並已將申請書退回。」法律事務廳指出，這樣做是基於聯大第2758號決議，該一決議確定了聯合國奉行「一個中國」的政策。我國外交部引用聯合國憲章第4條，安理會議事規則，認為潘基文擅自退件，顯有濫權之嫌。但聯合國官員表示，根據聯合國憲章第4條、安理會暫行議事規則第58條、聯合國大會議事規則第134條，只有主權國家才能申請成為聯合國會員國。台灣不是主權國家，陳水扁以總統名義致函給潘基文秘書長，不符合聯合國的規定，因此，台灣的入聯申請書無須送交安理會，潘基文是基於秘書長的權限做出處理。<sup>74</sup>7月31日，陳水扁總統二度致函潘基

<sup>70</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.83, note 206.

<sup>71</sup> 中國時報（台灣），民國96年7月18日，頁A4。

<sup>72</sup> 中國時報（台灣），民國96年9月5日，頁A4。

<sup>73</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.84.

<sup>74</sup> 中國時報（台灣），民國96年7月25日，頁A3。



文以及安理會輪值主席王光亞。

宏都拉斯、帛琉等 16 個台灣友邦 8 月 14 日正式向聯合國提案，「敦促安全理事會依據安全理事會暫行議事規則第 59 和第 60 條及聯合國憲章第四條，處理台灣申請加入聯合國問題」，並且已被聯合國列為正式文件，散發給 192 個會員國，文件編號：A／62／193。

聯合國秘書長潘基文 9 月 19 日在聯合國總部表示，聯合國根據聯大 2758 號決議，決定中華人民共和國是中國唯一在聯合國的合法代表權，在法律上，台灣入會案是不可能被接受的；至於台灣申請加入聯合國新會員提案，他則希望，「這個問題必須由會員國討論」。<sup>75</sup>

美國前國務院亞太副助卿薛瑞福（Randy Shriver）接受媒體訪問時，重申他的一貫觀點：「公投是民主社會的合法工具，他支持台灣的公投，多數美國人也樂見台灣藉由公投以深化民主進程，但是議題很重要，美方已公開說了，『入聯公投』這個議題就是改變台海現狀，我想這會製造美國和台灣之間的緊張關係。」<sup>76</sup>

美國國務院在 6 月就表示反對台灣舉行以台灣名義申請加入聯合國的公投。美國眾議院對外關係委員會主席藍托斯（Representative Tom Lantos）在 7 月表示，台灣尋求加入聯合國是不實際的。<sup>77</sup>

8 月 27 日，美國主管兩岸事務的副國務卿尼格羅龐提（John Negroponte）在接受香港「鳳凰衛視」專訪時指出，美國反對「入聯公投」，因為美國將「入聯公投」視為宣布台灣獨立的一步；「入聯公投」，對台灣追求自我利益，不具建設性。他說：「我們相信該種公投，如我早先說的，可被解釋為邁向獨立宣言之一步，我們不相信台灣當局追求他們的利益之作法是具建設性的。」他又說：「我們反對該種公投的觀點，因為我們看到它是走向台灣獨立宣言、走向改變現狀之一步。我回憶在過去陳總統曾向美國總統、國際社會和台灣人民承諾不採取行動片面改變現狀，例如改變台灣的正式名稱（official name of Taiwan）。」<sup>78</sup>尼格羅龐提之說法很弔詭，他的反對公投的理由是陳總統違反不更改「中華民國」國號之承諾。換言之，美國還是認為應維持中華民國國號嗎？但是美國並不支持該國號的合法性。

8 月 30 日，白宮國家安全會議亞洲部門資深主任韋德寧（Dennis Wilder）表示：在聯合國這個議題上，聯合國會員必須具備國家資格，在這一點上，台灣或中華民國在國際社會上並不是國家。<sup>79</sup>

美國透過各種途徑遊說台灣反對「入聯公投」不成後，9 月 11 日終於由國務院東亞副助卿柯慶生（Thomas Christensen）在由美台商會（U.S.-Taiwan Business

<sup>75</sup> <http://www.cna.com.tw/top10/20070919cap0113.html> 2007 年 9 月 28 日瀏覽

<sup>76</sup> 中國時報（台灣），民國 96 年 7 月 25 日，頁 A3。

<sup>77</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.4.

<sup>78</sup> <http://www.state.gov/s/d/2007/91479.htm> 2007 年 9 月 18 日瀏覽

<sup>79</sup> 中國時報（台灣），民國 96 年 9 月 1 日，頁 A1。

Council) 馬利蘭州安那波利斯 (Annapolis, Maryland) 舉辦的國防工業會議 (Defense Industry Conference) 發表「一個強的和弱的台灣」(A Strong and Moderate Taiwan) 的文章，正式表示美國的立場。細讀該文，我們始了解美國的想法，歸納美國反對的理由如下：<sup>80</sup>

- 第一，台灣「入聯公投」將引發北京動武，避免挑釁北京所劃下的紅線。
- 第二，台灣「入聯公投」可能涉及更改國號，陳總統曾承諾不更改台灣的正式名稱。
- 第三，美國不支持台灣加入以國家地位為入會條件的國際組織，所以美國不支持該項公投。
- 第四，台灣「入聯公投」對美國和台灣的利益造成不利。因為台灣的安全攸關美國的利益。
- 第五，台灣「入聯公投」對台灣的國際地位沒有好處，會傷害台灣的對外關係，反而會限縮這一空間。因為北京會更加限制台灣的空間，並嚇跑那些有可能幫助台灣的友人。
- 第六，全世界大部分國家都接受北京對台灣的表述，北京可以動員壓倒性力量，將台北邊緣化。

從布希總統以來，美國一再提出反對改變台灣「現狀」的說法。對於何謂「現狀」，有不同的解讀。很多評論以為美國所講的「現狀」是指台灣不獨也不統的那種模糊狀況，因此，滿足於「現狀」的人，就欣然接受美國的所謂「現狀論」。其實，美國所講的「現狀」不是不獨不統的「現狀」，而是台灣地位未確定的「現狀」，美國反對任何一方將該不確定的「現狀」變成很確定。

探討美國此一說法的緣由，可回溯過去美國領導人的想法。在美國參議院批准台、美共同防禦條約時做了附帶決議，即該約不能影響台、澎之法律地位或主權。

1954 年 12 月 13 日，美國國務卿杜勒斯在記者會上針對台灣主權歸屬問題發表聲明，表示：「在技術上台灣與澎湖的主權歸屬還未解決，因為日本和約中僅僅包含日本對這些島嶼權利與權利名義的放棄，但是將來的權利名義並未被日本和約決定；在中華民國與日本締結的和約中也未對其決定，因此這些島嶼-台灣澎湖的法律地位與一向屬於中國領土的外島之法律地位不同。」

同樣地，在聯合國通過排除中華民國代表權之後，以及在美國準備與中國進行關係正常化時，國務院法律顧問史蒂文生 (John R. Stevenson) 於 1971 年 11 月 12 日寫了一份備忘錄給東亞事務助理國務卿格林 (Marshall Green)，他說：「自 1952 年對日和約後，美國即採取台灣地位未定論，將由未來國際決定。美國該一立場曾一再公開表示。」

美國和中國在上海簽署的聯合公報中，美國認知中國所主張的「台灣是中國的一部份」，但美國並未表態支持。隨後，東亞事務助理國務卿格林否認「上海

<sup>80</sup> <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/91979.htm> 2007 年 9 月 18 日瀏覽

公報」代表美國自 1950 年以來所持的立場有所改變，他認為台灣之地位仍是未確定的。

季辛吉在 1971 年 10 月 21 日會晤周恩來時表示：「我們不鼓勵任何國家持著台灣地位未定論的立場..... 但假如有其他國家提出台灣地位未定論的說法時，我們不會採取地位未確定的戰術立場。我可以確定我們的立場是在一個中國的架構內，促使（bring about）和平解決。」<sup>81</sup>季辛吉的說法對以後美國的對台政策起了重要的影響。美國已答應中國領導人不再提「台灣地位未確定」的說法，但美國骨子裡還是認為台灣地位未確定，就是因為台灣地位未確定，所以美國才能透過「台灣關係法」與台灣發展各層面的關係。美國如何解決該一兩難問題？因此，乃有「台灣地位現狀」之說法出現。

從整個事態之演變來看，美國今天所以對台灣地位問題如此捉襟見肘，毋寧說是美國尼克森總統爲了儘快結束越戰而在忙亂中聽信季辛吉的計策，以致於在聯合國及對中國談判中挫敗。

## 十、美國支持台灣加入國際組織

美國國會在 1999 年 11 月通過「外交關係授權法案」（Foreign Relations Authorization Act），柯林頓在 11 月 30 日簽署該法案。該法案要求美國總統在每半年要報告支持台灣參加的國際組織名單；美國協助台灣參與國際組織之各種努力，向國會提交報告；列出台灣參加各國際組織之障礙，包括不支持台灣參加國際組織之國家的名單。<sup>82</sup>

2003 年的「外交關係授權法案」也規定：

(1)第 692 條：國會關於台灣海峽問題決議之意義（Sec. 692. Sense of Congress Relating to Resolution of the Taiwan Strait Issue.）

「國會認為台灣是一個成熟的民主政體，充分尊重人權，美國的政策是台灣海峽問題之決議必須和平，以及獲得台灣人民之同意。」<sup>83</sup>

(2)第 1263 條：與國會諮商台灣問題（Consultation With Congress With Regard To Taiwan.）

「在制訂本法之後 180 天開始，及此後每 180 天，總統應向國會合適的委員會提供有關美國安全援助台灣，包括提供武器項目和防衛服務之詳細簡報並進行諮商。」<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> The White House, Memorandum of Conversation, Top Secret/Sensitive/Exclusively Eyes Only, Conversation between Kissinger and Chou En-lai, October 21, 1971, in Great Hall of People, Peking. General Subject: President's Visit, Taiwan and Japan. In <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB70/doc11.pdf> 2006 年 9 月 26 日瀏覽

<sup>82</sup> <http://www.taiwandc.org/twcom/89-no5.htm> 2007 年 10 月 18 日瀏覽

<sup>83</sup> <http://pnwccgs.pnl.gov/ProgramAreas/DfN/images/DfNbills20020930.pdf> 2007 年 10 月 18 日瀏覽  
原文爲：「It is the sense of the Congress that Taiwan is a mature democracy that fully respects human rights and it is the policy of the United States that any resolution of the Taiwan Strait issue must be peaceful and include the assent of the people of Taiwan.」

<sup>84</sup> <http://pnwccgs.pnl.gov/ProgramAreas/DfN/images/DfNbills20020930.pdf> 2007 年 10 月 18 日瀏覽  
原文爲：「Beginning 180 days after the date of enactment of this Act, And every 180 days thereafter,

此外，美國國會也通過決議要求總統支持台灣加入國際組織。例如，2001 年 11 月 11 日，美國總統聲明：部長決定允許中華人民共和國和台灣加入世界貿易組織（World Trade Organization）。我歡迎本週在卡達（Qatar）多哈（Doha）集會的貿易部長們一致同意讓中華人民共和國和台灣加入世界貿易組織。我相信中國和台灣加入世貿組織將加強全球貿易體系和擴大世界經濟成長。<sup>85</sup>

2003 年 5 月 29 日，美國布希總統發表支持台灣加入世界衛生組織之聲明如下：

「今天我簽署第 243 號法律（law S. 243），該法案是有關台灣參加世界衛生組織（World Health Organization）。美國充分支持台灣參加世界衛生組織，包括為觀察員之工作的所有目標。美國已公開表達其堅定支持台灣加入觀察員之地位，且將繼續如此做。行政部門將依據總統的執行國家對外事務之憲法權利，實現該法案，使之符合美國的『一個中國』政策，該一政策仍未改變。行政部門也將實現該法案第一條（C）規定的報告要求，以符合總統的憲法權利，公布可能損壞對外關係、國家安全、行政部門的考慮過程、或行政部門對憲法責任的執行之資訊。國務卿將繼續友善地將報告要求的內容知會國會。

George W. Bush

白宮

2003 年 5 月 29 日」<sup>86</sup>

2004 年 6 月 14 日，美國布希總統再度簽署第 2092 號法（law S. 2092），支持台灣加入世界衛生組織，該聲明與 2003 年簽署第 243 號法（law S. 243）一樣。<sup>87</sup>

「美國聯邦參議院外交委員會主席魯加（Richard Lugar）、參院『台灣連線』共同主席艾倫（George Allen）及強生（Tim Johnson）等 14 位參議員 2006 年 4 月 12 日聯名致函當時的世界衛生組織（WHO）幹事長李鍾郁，呼籲李幹事長應協助台灣以觀察員身分出席世界衛生大會（WHA）。美國聯邦眾議院院會 2006 年 5 月 11 日以 396 票對 31 票通過『2007 年國防授權法案』，其內容包括加強台、美高層軍事交流、台、美雙邊高層軍事人員互訪及要求美國對台灣出售柴油潛艦等友我條款，並通過修正案要求行政部門解除台、美外交互動的多項限制。」<sup>88</sup>

2007 年 3 月，美國國務院致函國會，報告有關台灣參加世界衛生組織的情

---

the President shall provide detailed briefings to and consult with the appropriate congressional committees regarding the United States security assistance to Taiwan, including the provision of defense articles and defense services.」

<sup>85</sup> <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011111-1.html> 2007 年 9 月 18 日瀏覽

<sup>86</sup> <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030529-6.html> 2007 年 9 月 18 日瀏覽

<sup>87</sup> <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040614-9.html> 2007 年 9 月 18 日瀏覽

<sup>88</sup> 「黃志芳外長立法院第六屆第四會期外交施政報告」，2006 年 10 月 2 日，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=23202&ctNode=1137&mp=1> 2008 年 3 月 14 日瀏覽

況，表明美國支持台灣成為世衛組織的觀察員，反對加入為會員。美國向世衛組織致送照會（demarche），支持世衛組織多與台灣接觸。4 月，台灣申請加入世衛組織，結果 148 票反對，17 票贊成，美國投下反對票。美國政府只支持台灣參加世衛組織的觀察員，而非正式會員。這一點美國行政部門和立法部門有歧見。

美國支持台灣加入非以國家為會員資格的國際組織，美國副國務卿 John D. Negroponte 在 2008 年 2 月 1 日於外交關係協會（Council on Foreign Relations）的記者會上答覆記者 Robert McMahon 之問題時表示：「我們的政策是協商台海兩岸自我克制，重申應以和平方法解決問題，沒有一方可以片面改變現狀。我們鼓勵中華人民共和國不應試圖剝奪台灣的所有的政治空間。譬如有些國際組織無須國家會員資格者。我想北京可以更大方的讓台灣參加這些組織。我們也關心台海兩岸中國一方的軍力之增強。」又說：「台灣公投會讓世人以為台灣試圖未經中國協商取得雙方同意而改變現狀，故是種挑釁。」<sup>89</sup>

## 十、以不同名稱加入國際組織之影響

在中國打壓下，台灣參加各種國際組織受到不平等待遇，而且名稱經常被改變。對台灣國際地位影響最大，且造成以後被更名的惡例是奧林匹克運動會的會籍。

我國參加奧會長期以來就是使用中華民國奧委會名稱，但至 1979 年，情況有所改變。國際奧委會即將卸任的主席基蘭寧，為了拉攏中華人民共和國入會，不顧蒙地維迪歐決議及國際奧委會憲章，在 1979 年 6 月及 10 月分別透過波多黎各聖胡安及日本名古屋執委會決議，沒有召開執委會，而採用通訊投票方式，對於我國會籍做出不合理的變更決議。投票結果以 62 票對 17 票，將蒙地維迪歐決議案變更為下述新的決議：(1)承認北京之奧會名稱為中國奧林匹克委員會（Chinese Olympic Committee），使用「中華人民共和國」的「國旗」與「國歌」；(2)中華民國奧會將在中華台北奧委會（Chinese Taipei Olympic Committee）的名稱下繼續參加奧運會，但須提出不同於以往使用的旗、歌，並經由執委會批准。<sup>90</sup>1981 年 3 月 23 日，我國參加奧會之名稱變更為中華台北奧委會（Chinese Taipei Olympic Committee）。「中華台北」一名成為以後我國參加非政府國際組織的名稱。

1986 年，中國加入亞洲開發銀行，並將中華民國的會籍名稱由 Republic of China 改為「中國台北」（Taipei, China）。當時執政的國民黨政府決定以不參加抗議，但 1988 年改變政策，由當時的中央銀行總裁張繼正率團參與該年年會，並且在會議桌上的會員名牌「Taipei, China」旁邊放置「抗議中」（Under Protest）的牌子。自 1989 年年會之後各屆的年會，係利用宣讀演講稿發言之同時，口頭表達抗議，而每年亞銀年會主席也會禮貌性加以制止。

<sup>89</sup> <http://www.state.gov/s/d/2008/100019.htm> 2008 年 2 月 17 日瀏覽

<sup>90</sup> 趙麗雲，「『中華台北』會籍名稱使用事略」，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，2001 年 11 月 2 日。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/090/EC-R-090-017.htm> 2007 年 9 月 3 日瀏覽

1991 年 11 月，以「中華台北」身份加入亞太經濟合作會議（APEC）。因為該一組織採取經濟體的方式做為會員國的條件，所以香港和台灣在同一年加入該一組織。然而，值得注意的，台灣在加入該一組織時簽署一份備忘錄，說明台灣僅能派遣經濟部長參加該項會議，而不能派遣外長。1993 年該一組織在美國西雅圖舉行高峰會議，我國未能派遣總統與會，以後一直被排擠。作為一個國際組織的會員國，竟然會被貶抑其待遇到此地步，而台灣竟然會接受。令人懷疑當年簽署密約的內情。

台灣在 1992 年加入東南亞中央銀行總裁聯合會（Conference of Governors of Southeast Asian Central Banks, SEACEN），名稱是 The Central Bank of China, Taipei

1996 年以「中華台北」身份加入亞洲稅務管理暨研究組織（Study Group on Asian Tax Administration and Research, SGATAR）。

1997 年以「中華台北」身份加入亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）。

1998 年以 Taiwan, ROC 身份加入「亞洲選舉官署協會」（Association of Asian Election Authorities, AAEA）。

1998 年以 Taiwan 身份加入「艾格蒙聯盟」國際防制洗錢組織（Egmont Group of Financial Intelligence Units of the World, Egmont Group）。

2000 年，以「中華台北漁業實體」身份加入「中西太平洋高度迴游魚類養護與管理公約」（Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the West and Central Pacific Ocean）之簽字國，並成為「中西太平洋漁業委員會」（Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC）之成員國。

2002 年，以「台澎金馬關稅領域」（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kimmen and Matsu）身份加入世界貿易組織。而且入會方式需在中國加入之後才能加入，所以台灣是在中國加入之後，才加入世貿組織。

一個國家以各種名稱加入國際組織，誠不可思議，而且其後果沒有好好被評估。從實際情況來觀察，這種以各種名稱加入國際組織的嚴重後果，就是混亂台灣的國家地位，使之變成中國的一部份，因為加入這類國際組織都需獲得中國的同意，中國絕不會讓台灣取得國家地位，所以名稱就被扭曲。總之，台灣之地位猶如中國在 2001 年 4 月 7 日提出的「一個中國原則與台灣問題」中所說的，將墮入中國之地區的陷阱：「對於某些允許地區參加的政府間國際組織，中國政府已經基於一個中國原則，根據有關國際組織的性質、章程和實際情況，以所能同意和接受的方式對台灣的加入問題作出了安排。台灣已作為中國的一個地區，以“中國台北”的名義，分別參加了亞洲開發銀行（英文名稱為 Taipei,China）和亞太經合組織（英文名稱為 Chinese Taipei）等組織。1992 年 9 月，世界貿易組織的前身關稅及貿易總協定理事會主席聲明指出，在中華人民共和國加入關貿總協定後，台灣可以「台灣、澎湖、金門、馬祖單獨關稅區」（Customs Territory of Taiwan,

Penghu, Kinmen and Matsu) (簡稱「中國台北」) 的名義參加。世貿組織在審議接納台灣加入該組織時，應堅持上述聲明確定的原則。上述特殊安排，並不構成其他政府間國際組織及國際活動仿效的模式。」<sup>91</sup>

## 十一、結論

從 1949 年起至 1971 年為止，台海兩岸形成兩個政權之間的對立，競相爭取國際的承認和支持。台海兩岸競爭的目標很清楚，就是誰才是中國的代表政府。雙方存在著「零和」的代表權之爭。

至 1971 年，兩岸情勢發生嚴重變化，聯合國會員國支持北京的國家數目超過支持台灣，台灣乃因此退出聯合國。北京進入聯合國，取得代表中國的代表權。此一態勢之轉變，對於台灣的影響深遠。

1979 年 1 月 1 日，在美國與中華人民共和國建交公報中，美國承認中華人民共和國政府為中國唯一合法政府，認知「世上只有一個中國而台灣是中國的一部份」的立場。在 1982 年 8 月 17 日公報中，美國表明無意干預中國內政或尋求「兩個中國」或「一中一台」的政策。美國對台灣問題之政策是尋求和平解決，此為美國在 1955 年在華沙舉行的美國和中華人民共和國談判起就提出該一主張。美國不僅警告中華人民共和國使用武力，而且利用其影響力嚇阻台灣挑激中華人民共和國。美國此一角色可見於台灣海峽在 1954-1955、1958、1995-1996 年發生的危機。<sup>92</sup>

Shirley A. Kan 認為「美國的一中政策與中國的一中原則是不同的，有人質疑是否美國的政策是支持、不支持或反對統一或獨立。總之，美國政策強調過程（和平解決、海峽兩岸對話、同意台灣人民、海峽任何一邊不挑動或片面改變）而非結果（如統一、獨立、邦聯）。」<sup>93</sup>

台灣既不能代表整個中國，哪台灣的法律定位在那裡呢？固然國際法不能因此就把台灣的中華民國貶為不是國家，充其量只能說台灣的中華民國無權代表整個中國。但台灣的國民黨政府仍要繼續主張它是代表整個中國，這在國際法上是行不通的。因為國際社會只承認一個國家只有一個政府。而中國既然由北京的中華人民共和國代表了，自然不可能再由中華民國代表。國際社會這條界線在此時已非常清楚，但國民黨政府還執著不肯改變其政策。

事理很清楚，國際社會不可能去支持「一個中國」屋頂下並存兩個政府，也就是中華人民共和國和中華民國都主張領土重疊，但卻分立兩個政府。國際社會

<sup>91</sup> <http://big5.china.com.cn/ch-book/taiwan/taiwan5.htm> 2007 年 10 月 8 日瀏覽

<sup>92</sup> Georgy Zinoviev, "The Taiwan Question and the History of Forming a Normative Base for American-Chinese Relations," *Far Eastern Affairs*, Vol.31, Iss. 4, Oct-Dec 2003, pp.58-74.

<sup>93</sup> Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," p.7.

「The U.S. "one China" policy has differed from the PRC's principle on "one China," and there have been questions about whether U.S. policy is one of support, non-support, or opposition to unification or independence. In short, U.S. policy has stressed the *process* (peaceful resolution, cross-strait dialogue, with the assent of Taiwan's people, and no provocations or unilateral changes by either side) rather than the *outcome* (e.g., unification, independence, confederation).」

不支持這樣的主張，道理很清楚，如果各國支持此一主張，那勢必引發各國內部出現各種對立政府。從而可知，像這樣一廂情願的看法，根本是違反國際社會的規範和作法的。

據此來看，我們就必須重新檢視德國和韓國的案例，當年東西德國和南北韓國加入聯合國，都是國際間承認他們各為獨立的國家和政府。

自 1971 年以來，若干人仍沒有徹底的反省該一問題，若仍堅持主張中國大陸主權，那國際社會就會認為台灣是中國的一部份，因為二者主權主張有重疊。因此，中國以「一個中國」作為要脅就振振有詞，因為它把台灣當成其內政問題，國際社會就不敢去碰觸中國內政問題。

克勞福德（James Crawford）教授的一本新書國際法下國家的成立（*The Creation of States in International Law*）內容的結論：「雖然台灣在事實上已經滿足除了國家承認外的其他一切國家成立的要件，但因為台灣的政府從來沒有對外明確表示，台灣是一個有別於中華人民共和國的獨立國家，造成世界各國也普遍不承認台灣是一個主權獨立的國家，所以台灣並不是一個國家。」

94

為了清楚瞭解目前台灣所處的國際地位，筆者將利用一個主權獨立的國家的特徵、清朝時期與越南對中國之藩屬關係以及台灣國際地位現狀做為對照。從表一可知，台灣的處境類似清朝時的越南，在若干地方甚至比越南的處境更糟，例如，越南尚可與他國進行外交往來，不會受到中國的干擾；清朝會正式稱呼越南官員（除了國王之外）的官銜，但中國不稱呼台灣官員的官銜；清朝視越南領土為越南的領土，兩國有邊界，禁止兩國人民通婚；但現在中國將台灣視為其領土，意圖消除兩邊的國界，不反對兩方人民通婚。

在台灣爭取加入國際社會之際，為了參與，而做了許多主權之讓步，包括國家名稱和權利，其最後結果是逐漸滑向屬國之地位。

表一：獨立國家、越南藩屬國和台灣趨向附屬國之比較

獨立國家	清朝時越南藩屬國	台灣國際地位現狀：趨向附屬國家地位
維持國名	國名由中國賦予	使用名稱需獲中國同意，且利用各種機會將台灣之名稱改變或同意其他各種名稱，例如中華台北、中國台北、台澎金馬關稅領域、漁業實體等。
享有外交權	無對外簽約權，越南在 1862 年以後私下和法國	中國阻止台灣之外交權。

<sup>94</sup> James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, New York, 2006.



	簽署西貢條約，清朝在1885 年承認越南和法國簽署的條約有效。越南始脫離對清朝的藩屬關係。	
享有獨立自主地位	越南需定期遣使到中國朝貢，與他國交往，不會受到中國干預。	台灣與他國交往，會遭到中國阻撓、破壞、離間。
領導人及政府官員為國家官員，可使用官銜	越南領導人對中國僅能稱王，不能稱帝，其他官員可使用官銜。越南僅能在對內使用帝號，不能在中國官員前使用。 中國官員或人民不會在國外搶越南的國旗。	台灣不能使用具國家地位之正式官銜。台灣僅能在對內使用國號和官銜。中國官員或人民不稱呼台灣官員官銜。中國官員在台灣訪問，這類政治符號需加以迴避。 中國官員或人民會在國外搶台灣的國旗。
反對他國干涉其內政	實施高度自治，除了王位繼承外，中國不干涉其內政。王位繼承人需自然繼承，若是篡弑，則中國不予冊封。	干涉台灣內政，例如反對台灣實施民選領導人、公投、廢除國統綱領等。
所有人民適用統一的法律體系	越南和中國各有法律體系，越南人和中國人是兩個不同法律體系的人民。	中國和台灣各有其法律體系，不互相隸屬。中國在法律上將台灣視為其一部份，稱台灣人為台胞，進出其國境使用台胞證，無須使用台灣的護照。對台灣學者偽稱為中國台灣學者。
不接受他國作為宗主國	要求越南承認中國是宗主國，中國皇帝是普天之下 的皇帝。	要求台灣承認「一個中國」，台灣成為中國的地方政府。即將「一國兩制」應用於台灣。

## 徵引書目

### 一、官方檔案

Brown, Sherrod, Steve Chabot, Dana Rohrabacher, and Robert Wexler, "Congressional Taiwan Caucus Urges President Bush to Reconsider Position on Taiwanese Referendum," December 11, 2003. in Shirley A. Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei".

Dumbaugh, Kerry B., "Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices," CRS Issue Brief for Congress, March 8, 2005, in <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IB98034.pdf>

Dumbaugh, Kerry B., "Taiwan-U.S. Political Relations: New Strains and Changes," CRS Issue Brief for Congress, October 10, 2006, p.6. in [http://opencrs.cdt.org/rpts/RL33684\\_20061010.pdf](http://opencrs.cdt.org/rpts/RL33684_20061010.pdf)

*The provisions of Executive Order 12143 of June 22, 1979*, appear at 44 FR 37191, 3 CFR, 1979 Comp., p. 402.

Kan, Shirley A., "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy — Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," *CRS Report for Congress*, updated July 9, 2007, Order Code RL30341, in <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>

*Taiwan: Hearings Before the Committee on Foreign Relations*, United States Senate, 96<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Sess.

<http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12143.html>  
<http://times.hinet.net/SpecialTopic/960906-president/898ce4c83c75.htm>

The White House, Memorandum of Conversation, Top Secret/Sensitive/Exclusively Eyes Only, Conversation between Kissinger and Chou En-lai, October 21, 1971, in Great Hall of People, Peking. General Subject: President's Visit, Taiwan and Japan. In

<http://pnwcgs.pnl.gov/ProgramAreas/DfN/images/DfNbill20020930.pdf>

### 二、中文書籍

James H. Mann 原著，林添貴譯，轉向：從尼克森到柯林頓美中關係揭密(*About Face, A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*)，先覺出版社，台北市，1999 年，頁 120。

王泰平主編，中華人民共和國外交史（第三卷），1970-1978，世界知識出版社，北京市，1999 年。

李登輝，亞洲的智略，遠流出版社，台北市，2000 年。

沈劍虹，使美八年紀要：沈劍虹回憶錄，聯經出版社，台北市，1982 年。

陳志奇，戰後美國對華政策之蛻變，帕米爾書店，台北縣，民國 70 年，頁 184-185。

黃華，親歷與見聞：黃華回憶錄，世界知識出版社，北京，2007 年 8 月出版。

藍普頓(David M. Lampton)著，計秋楓譯，同床異夢(*Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*)，中文大學出版社，香港。

### 三、中文短文

陳鴻瑜，「台灣法律地位之演變（1943-1955）」，國史館學術集刊，第 12 期，2007 年 6 月，頁 47-138。

趙麗雲，「『中華台北』會籍名稱使用事略」，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，2001 年 11 月 2 日。  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/090/EC-R-090-017.htm>

### 四、英文書籍

Crawford, James, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, New York, 2006.

Lee, Bernice, *The Security Implications of the New Taiwan*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

### 五、英文短文

Zinoviev, Georgy, “The Taiwan Question and the History of Forming a Normative Base for American-Chinese Relations,” *Far Eastern Affairs*, Vol.31, Iss. 4, Oct-Dec 2003, pp.58-74.

### 六、報紙

人民日報（中國）

大紀元時報（台灣）

中時電子報。

中國時報（台灣）

自由時報（台灣）

自由時報（台灣）

自立早報（台灣）

香港大公報（香港）

華僑日報（香港）

聯合報（台灣）

*China Post*（Taiwan）

*Taipei Times*（Taiwan）

*The New York Times* ( USA )

*The Washington Post* ( USA )

## 七、網路資料

<http://big5.china.com.cn/ch-book/taiwan/taiwan5.htm>

<http://www.adanstar.com/FF/15-4447.html>

[http://www.china.com.cn/book/zhuanti/hyl/2007-10/25/content\\_9124012.htm](http://www.china.com.cn/book/zhuanti/hyl/2007-10/25/content_9124012.htm)

<http://www.cna.com.tw/top10/20070919cap0113.html>

<http://www.counterpunch.org/barry03142005.html>

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB70/doc11.pdf>

<http://www.newamericancentury.org/Taiwandefensestatement.htm>

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7495&st=&st1=>

<http://www.state.gov/s/d/2007/91479.htm>

<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/91979.htm>

<http://www.state.gov/s/d/2008/100019.htm>

<http://www.state.gov/s/inr/rls/4250.htm>

<http://www.taiwandc.org/twcom/89-no5.htm>

<http://www.wcfia.harvard.edu/fellows/papers/2000-01/chang.pdf>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011111-1.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030529-6.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040614-9.html>